

Unternehmensinterne Arbeitsvermittlung als Alternative zur Entlassung: erste Fallstudien zur Wirksamkeit interner Arbeitsmärkte

Kirsch, Johannes; Mühge, Gernot

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kirsch, J., & Mühge, G. (2008). *Unternehmensinterne Arbeitsvermittlung als Alternative zur Entlassung: erste Fallstudien zur Wirksamkeit interner Arbeitsmärkte*. (Blaue Reihe, 2008-01). Duisburg: Universität Duisburg-Essen Campus Duisburg, Fak. für Gesellschaftswissenschaften, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-376222>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Johannes Kirsch und
Gernot Mühge**

Unternehmensinterne Arbeits- vermittlung als Alternative zur Entlassung

Erste Fallstudien zur Wirksamkeit
interner Arbeitsmärkte

Blaue Reihe 2008-01

ISSN 1864-8207
Gelsenkirchen / Duisburg 2008

Herausgeber:
Institut Arbeit und Qualifikation
FB Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen
45117 Essen

Telefon: +49-209-1707-0
Telefax: +49-209-1707-110
E-Mail: gernot.muehge@uni-due.de
WWW: <http://www.iaq.uni-due.de>

Zusammenfassung

Bei den Stichworten Restrukturierung und Personalabbau denken viele spontan an Fälle wie die Schließung des Bochumer Nokia-Werks im Jahr 2008 oder die Insolvenz von BenQ Mobile 2006/2007. Neben den spektakulären Fällen gibt es aber auch zahlreiche Unternehmen und öffentliche Verwaltungen, die – von der Öffentlichkeit vergleichsweise unbemerkt – Restrukturierungen ohne Entlassungen bewältigen, indem sie das frei gewordene Personal mittels eigener organisatorischer Einrichtungen auf frei werdende oder neue Stellen des internen Arbeitsmarktes vermitteln. Einzelne Unternehmen und Verwaltungen zeigen, dass dies auch bei tief greifenden Umstrukturierungsmaßnahmen mit großen Personalüberhängen gelingen kann.

Diese Einrichtungen zur Gestaltung interner Arbeitsmärkte sind Gegenstand des von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekts WEGA, das am Institut Arbeit und Qualifikation durchgeführt wird. Das Projekt hat seit seinem Start im Sommer 2006 bundesweit mehr als fünfzig Interne Arbeitsmärkte in Unternehmen und Verwaltungen identifiziert, acht dieser Internen Arbeitsmärkte sowie ein Interner Arbeitsmarkt in Schweden wurden in Form von Fallstudien intensiv untersucht.

Das vorliegende Papier beinhaltet die drei ersten Fallstudien des WEGA-Projekts. Im Mittelpunkt der Fälle stehen unternehmens- oder verwaltungsinterne Mobilitätsbüros, oder, mit anderen Worten, Einrichtungen zur Gestaltung interner Arbeitsmärkte. Die Fälle im Einzelnen sind

- IAM, der Interne Arbeitsmarkt der Medizinischen Hochschule Hannover,
- PIA, das Projekt Interner Arbeitsmarkt der Hamburgischen Verwaltung, sowie
- TSO, die Abteilung Omställning von TeliaSonera, Stockholm, Schweden.

Die Fallstudien dieses Berichts zielen auf eine erste und explorative Darstellung der Organisation interner Arbeitsmärkte. Ziel des Papiers ist es, verschiedenen Varianten von internen Arbeitsmärkten in Bezug auf Vermittlungskonzepte, Regelungen, Rahmenbedingungen und Effektivität der Vermittlung abzubilden. Durch die Vielfalt der gewählten Perspektiven gibt das Papier erste Hinweise auf den Zusammenhang von Organisation und Effektivität der internen Vermittlung; die Fälle legen zudem typische Interessenkonflikte und konzeptionelle Widersprüche der internen Mobilitätsförderung offen. Sie zeigen sowohl Möglichkeiten als auch Grenzen, die Interessen der beteiligten betrieblichen Akteure auf internen Arbeitsmärkten auszubalancieren.

Abstract

Beside spectacular cases of corporate restructuring and mass dismissal like the closure of Bochum's Nokia factory in 2008 or the BenQ insolvency in 2007, there are also a lot of companies and public administrations which manage staff cuts without dismissals. Here, redundant employees are relocated by the medium of special in-house units from their former department to company-internal vacant or new positions. Some companies and administrations prove that this can also succeed in case of profound restructuring measures and a large number of redundancies.

These units for the organisation of the internal labour market are the subject of the research project WEGA, which is conducted at the Institute for Work, Skills and Training, Gelsenkirchen and promoted by the Hans-Böckler Foundation, Düsseldorf. Since its start in summer of 2006, the project has identified more than fifty Internal Labour Markets throughout Germany. Eight of them as well as one in Sweden have been intensely investigated in form of qualitative case studies.

The present paper contains the three first case studies of the WEGA project. Every case study focuses on intra-corporate or intra-administration offices for mobility or, in other words, departments for the organisation of Internal Job Markets. The cases in detail are:

- IAM, the Internal Labour Market of the Hanover Medical School
- PIA, the project 'Internal Labour Market' of the administration of the Free and Hanseatic City of Hamburg
- TSO, the department Omställning of TeliaSonera, Stockholm, Sweden

The cases aim at a first and explorative presentation of the organisation of Internal Labour Markets. The object of the paper is to illustrate different versions and models regarding the concepts of placement, regulations, general conditions and efficiency of the placement.

On the basis of the selected perspectives the paper gives a first evidence of the relation between organisation and effectiveness of the internal replacement. In addition, the cases re-veal typical conflicts of interest and conceptual contradictions of the internal mobility pro-motion. They show both possibilities and limits of balancing the interests of the involved participants at the Internal Labour Market.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und Fragestellung.....	6
1.1	Einrichtungen zur Gestaltung interner Arbeitsmärkte in öffentlicher Verwaltung und privater Wirtschaft	8
1.2	Mobilitätsförderung – ein interner Übergangsarbeitsmarkt?	9
1.3	Fragestellung	10
1.4	Vorgehensweise.....	11
1.5	Interne Arbeitsmärkte als Alternative zur Entlassung	12
2	Zwischen „Königreichen“ und Kooperation: Der interne Arbeitsmarkt IAM der Medizinischen Hochschule Hannover	14
2.1	Einführung.....	14
2.2	Die medizinisch-universitäre Einrichtung MHH.....	16
2.3	Personalstruktur und Wandel der Personalpolitik	18
2.4	Die Implementation des Internen Arbeitsmarkts	20
2.5	Die Organisation von Vermittlungsprozessen durch den IAM.....	26
2.6	Zusammenfassende Bewertung.....	40
3	Das Projekt Interner Arbeitsmarkt (PIA) Freie und Hansestadt Hamburg	44
3.1	Die hamburgische Verwaltung als Arbeitsmarkt	44
3.2	Funktionen, Arbeitsprozesse und Ausstattung des Projekts Interner Arbeitsmarkt	61
3.3	Der Vermittlungsprozess von PIA in der Praxis	69
3.4	Zusammenfassende Bewertung.....	81
3.5	Anhang: Begleitung von Umstrukturierungsprojekten durch PIA im Jahr 2005	84
4	TeliaSonera Omställning. Die Restrukturierungs-Abteilung von TeliaSonera AB, Schweden	88
4.1	Einführung.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
4.2	Von Kongliga Elecktriska Telegraf-Werket zu TeliaSonera. Die kurze Geschichte eines skandinavischen Telefonkonzerns.....	90
4.3	Die Telia-Personalpolitik ab 1992 und die TSO-Vorgängermodelle	94
4.4	TeliaSonera Omställning – TSO	101
4.5	„It’s not a three years holiday“ – zusammenfassende Bewertung	113
5	Ausblick	117
6	Literatur.....	124

1 Einleitung und Fragestellung¹

Folgt man der einschlägigen Literatur um Arbeitsmarktflexibilität, betriebliche Flexibilität und soziale Sicherheit, dann stellt die dynamische Wettbewerbswirtschaft Unternehmen vor einen erheblichen Anpassungsdruck und neue Herausforderungen hinsichtlich ihrer personellen Flexibilisierung. Als Triebkräfte der Flexibilisierung werden gestiegene Diskontinuitäten auf Produkt- und Absatzmärkten (Struck/Schröder 2005, Struck 2006), der fortschreitende sektorale Strukturwandel, der Wandel der Betriebsgrößen sowie die Entwicklung zur „Virtualisierung“ von Unternehmen (Erlinghagen 2005) identifiziert. Laut Flecker (2005: 89) ist der Trend zu mehr Flexibilität auch Ausdruck einer nachlassenden Gegenwehr gegenüber steigenden Renditeanforderungen. Er bemerkt kritisch, dass zwei Aspekte in der Literatur zu kurz kommen: „Der Druck von Seiten der Aktionäre (...), höhere Renditen zu erzielen, sowie die Machtfrage in den Arbeitsbeziehungen“ (ebd.). Für den Bereich der öffentlichen Wirtschaft benennt Ahlers (2004) mit höherem Kostendruck, neuen Verwaltungsmodellen sowie Konzepten der „Bürgernähe“ mehrere Gründe, die die Anforderungen an die personelle Flexibilität erhöhen.

Der Gegenstand des Projekts WEGA sind Einrichtungen zur Förderung von beruflicher Mobilität auf internen Arbeitsmärkten. Diese „Mobilitätsbüros“ nehmen die Rolle von internen Arbeitsagenturen ein: Ihre Aufgabe ist die Organisation von Vermittlungsprozessen von Beschäftigten, die ihren Arbeitsplatz verlieren, auf offene Stellen des internen Arbeitsmarkts. Diese Mobilitätsförderung zielt auf den innerbetrieblichen Ausgleich von strukturellen Veränderungen und soll damit die langfristige Anpassungsfähigkeit, die personelle „Plastizität“ erhöhen. Wenn man die Instrumente zur Steigerung personeller Flexibilität mit den Begriffen intern/extern sowie funktional/numerisch kategorisiert, gehören sie damit in das Feld der intern-funktionalen Flexibilität (Bellmann u.a. 1996, Atkinson 1984).

Obwohl es eine große Anzahl von Arbeiten zu den verschiedenen Formen und Komponenten personeller Flexibilität gibt, ist die interne Mobilitätsförderung bisher wenig erforscht. Zwar existieren einzelne Arbeiten zu den prominenten Beispielen DB Jobservice und Vivento (Hüning/Stodt 1999, Messerschmidt 2001, Rehder 2003) – die inter-

¹ Wir danken Erich Latniak und Achim Vanselow für die kritische Diskussion sowie für wertvolle Anmerkungen und Hinweise.

nen Arbeitsmärkte aus den privatisierten, staatlichen Großbetrieben Bahn und Telekom – aber als eigenes Flexibilisierungskonzept, das über Versetzungen hinaus geht, kommen Mobilitätsförderung und -büros bisher nicht vor (Ausnahmen bilden Wirth 2008, Klein-Schneider 2003 sowie Herrwig 2001); dies liegt möglicherweise daran, dass sie in der öffentlichen Wahrnehmung bislang eine vergleichsweise geringe quantitative Bedeutung haben. Letzteres lässt sich aus Sicht des WEGA-Projekts nicht bestätigen: Im Rahmen des Projekts konnten in Deutschland 51 Mobilitätsbüros identifiziert werden.

Interner Arbeitsmarkt: Definition des Begriffs

Ausgangspunkt der Definition ist die Abkürzung des Projekts WEGA. Diese steht für „Wirksamkeit von *Einrichtungen zur Gestaltung von unternehmensinternen Arbeitsmärkten*“. Diese werden im Projekt wie folgt definiert:

Einrichtungen zur Gestaltung von unternehmensinternen Arbeitsmärkten sind Organisationseinheiten von Unternehmen, die das Ziel haben, das interne Arbeitsangebot und die interne Arbeitsnachfrage zu koordinieren und die Abstimmung beider zu fördern.

Der Zweck der Einrichtungen ist damit die Arbeitsvermittlung auf unternehmensinternen Arbeitsmärkten. In der Praxis kommt es oft dazu, dass die Einrichtungen Beschäftigten auch Perspektiven über den internen Arbeitsmarkt hinaus eröffnen, d. h., offene Stellen des externen Arbeitsmarktes einbeziehen; solange in der Praxis die *interne* Reallokation vorherrschend bleibt, ändert dieses nichts an der Zugehörigkeit zu den *Einrichtungen zur Gestaltung von unternehmensinternen Arbeitsmärkten*.

Um die Lesbarkeit der Projektergebnisse und Veröffentlichungen nicht mit einem zu umständlichen Begriff zu erschweren, werden im Folgenden zwei Begriffe synonym zu „Einrichtungen zur Gestaltung von unternehmensinternen Arbeitsmärkten“ verwendet. Dies sind die Begriffe *Interner Arbeitsmarkt*, der als Kurzfassung zu verstehen ist, sowie *internes Mobilitätsbüro*. Damit folgen wir dem Verständnis von Herrwig, die Interne Arbeitsmärkte als Ort beschreibt, an dem eine aktive Arbeitsvermittlung betrieben wird: „Ein interner Arbeitsmarkt besteht [...] nicht allein in der firmeninternen Ausschreibung offener Stellen [...]. Funktion des Arbeitsmarkts ist es, Informationen und Kontaktaufnahmen von Anbietern und Nachfragern zu fördern“ (Herrwig 2001: 215). In diesem Sinne wurde in den Namen des Projekts WEGA bewusst der Terminus „Einrichtung“ aufgenommen. Dieser soll sicherstellen, dass der Forschungsgegenstand des Projekts ausschließlich interne Dienstleistungsorganisationen sind. Dieses zentrale Kriterium ist dann erfüllt, wenn die Einrichtung oder Organisation mit eigenem Personal ausgestattet ist.

Eine Untersuchung von unternehmensinternen Mobilitätsbüros kommt nicht ohne den Begriff von unternehmensinternen Arbeitsmärkten im Sinne von Doeringer und Piore (1971), Sengenberger (1987) u. a. aus; die Thematisierung von Regeln und Prozeduren der Allokation von Arbeit innerhalb eines Unternehmens ist fester Bestandteil der Untersuchung. Wenn hiervon die Rede ist, wird der (kleingeschriebene) Terminus *interner Arbeitsmarkt* gewählt.

Ausdrücklich nicht zum Gegenstand des Projekts gehören Transfergesellschaften. Auch wenn es eine Schnittmenge zwischen Internen Arbeitsmärkten und Transfergesellschaften gibt, zielen letztere (gemäß § 216b SGB III per Gesetz) ausschließlich auf die Vermittlung auf den *externen* Arbeitsmarkt.

1.1 Einrichtungen zur Gestaltung interner Arbeitsmärkte in öffentlicher Verwaltung und privater Wirtschaft

Betrachtet man den öffentlichen Sektor, ist eine hohe Einführungsdynamik in Bezug auf die Förderung interner Mobilität nicht zu übersehen. Zahlreiche Kommunen haben in den letzten Jahren interne Mobilitätsbüros eingerichtet (einige Beispiele bei Klein-Schneider 2003, siehe auch Wirth 2008), das Gleiche gilt für die Verwaltungen der Bundesländer, die durchgehend im Feld der Mobilitätsförderung aktiv sind oder Vorbereitungen hierzu getroffen haben. Der Antrieb hierzu ist – anders als in der Privatwirtschaft – in den institutionellen Rahmenbedingungen der öffentlichen Wirtschaft zu finden: Zwar besteht ein Zwang, Personal abzubauen, dieser ist jedoch aufgrund eines weit reichenden Kündigungsschutzes nicht einfach über Entlassungen durchführbar (einen Überblick über personalpolitische Strategien im öffentlichen Dienst gibt Ahlers 2004). Unter diesen Umständen wird die Ausnutzung der natürlichen Fluktuation zu einer wichtigen Komponente des Personalabbaus. Die interne Mobilitätsförderung dient der optimierten Ausschöpfung der Fluktuation, als Mittel für zügige Versetzungen von überhängenden auf vakante Stellen im internen Arbeitsmarkt.

Im öffentlichen Sektor liegt die Zielsetzung von Mobilitätsbüros in der Identifizierung interner offener Stellen und der Organisation eines Vermittlungsprozesses von Mitarbeitern, deren Stelle künftig wegfallen soll. Diese Kernaufgabe wird in vielen Fällen ergänzt durch die Förderung von Versetzungen aus gesundheitlichen Gründen oder von freiwilliger Mobilität. Im Sinne einer übergreifenden Personalentwicklung sollen auch Mitarbeiter mit dem Wunsch sich zu verändern, eine Unterstützung des Mobilitätsbüros erfahren.

Anders ist die Situation in der Privatwirtschaft und in Mischformen zwischen privatem und öffentlichem Sektor, z. B. in privatisierten staatlichen (Bahn, Post) oder kommunalen Unternehmen. Ursachen und Ziele der Mobilitätsförderung sind durch eine größere Vielfalt charakterisiert, folglich besitzen auch die Formen und Inhalte der Mobilitätsförderung eine größere Spannbreite. So ist z.B. in vielen Konzernunternehmen die Mobilitätsförderung in eigenen Unternehmen mit eigener Rechtsform organisiert, die die Versetzungsprozesse organisieren; zudem sind Mobilitätsbüros in der Privatwirtschaft oft mit der Funktion einer Transfergesellschaft kombiniert, die auf Vermittlungen von Personal auf den externen Arbeitsmarkt zielt.

Da die interne Mobilitätsförderung als funktionales Äquivalent zu Entlassungen eingesetzt werden kann, sind Mobilitätsbüros hervorragende Instrumente im Rahmen einer betrieblichen Strategie zur Corporate Social Responsibility². Ein weiterer Vorteil von internen Lösungen ergibt sich für den Bereich der privaten Wirtschaft insbesondere dann, wenn durch wiederholten Personalabbau in der Vergangenheit die qualifizierten Kern-Belegschaften auf ein notwendiges Minimum reduziert worden sind und auf aufgebaute spezifische Kenntnisse und Qualifikationen nicht verzichtet werden kann bzw. soll.

Eine Sonderrolle spielen kleine und mittlere Unternehmen (KMU): In KMU wird die Mobilitätsförderung mangels Personalabteilungen in der Regel von der (oft einzigen) Person organisiert, die die Personalangelegenheiten bearbeitet, ferner dient die Mobilitätsförderung hier weniger dauerhaften Versetzungen als einer Flexibilisierung des Personaleinsatzes in kurzfristiger Perspektive.

1.2 Mobilitätsförderung – ein interner Übergangsarbeitsmarkt?

Mobilitätsbüros und interne Mobilitätsförderung zielen in erster Linie darauf, strukturelle Veränderungen und Umbrüche mit den bestehenden Belegschaften durchzuführen. Die Organisation innerbetrieblicher beruflicher Übergänge bei hoher Beschäftigungssicherheit entspricht der Definition von Übergangsarbeitsmärkten; Mobilitätsbüros lassen sich als „institutionelle Arrangements für geregelte diskontinuierliche Erwerbsverläufe“ verstehen (Schmid 1997a: 95).

Das Konzept der Übergangsarbeitsmärkte bzw. die Diskussion um Flexicurity (z.B. Wilthagen 1998) spielt für dieses Papier vor allem eine Rolle als normative Hintergrundtheorie, ähnlich, wie der „berufsfachliche Arbeitsmarkt für Lutz und Sengenberger [...] normativer Bezugspunkt in Diskussionen um Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik“ war (Köhler u.a. 2007: 389). Die Organisation von unternehmensinternen Arbeitsvermittlungen muss sich an einem dynamischen Leitbild orientieren, das auf berufliche Übergänge anwendbar ist. Eine zentrale Leistung des Ansatzes von Übergangsar-

² Corporate Social Responsibility (CSR) oder soziale Verantwortung der Unternehmen meint ein Konzept, auf dessen Basis Unternehmen freiwillig soziale und ökologische Belange in ihre Unternehmensestätigkeit integrieren. CSR geht „über gesetzliche Mindestanforderungen und auf tarifvertraglichen Regelungen beruhende Verpflichtungen hinaus [...], um gesellschaftlichen Notwendigkeiten Rechnung zu tragen“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2006).

beitsmärkten besteht darin, dieses Leitbild für Bewegungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung gestellt zu haben.

Allerdings weist bereits Wilthagen auf eine Schwäche des Konzepts der Übergangsarbeitsmärkte hin; sie besteht darin, dass in der einschlägigen Literatur die Vorbedingungen ihrer Einführung vernachlässigt werden: „Certain catalyst are required to set off transitions“ (Wilthagen 1998: 22ff.). Er schlägt auf der Makro-Ebene den Begriff Flexicurity vor, der als „trojanisches Pferd“ die Barrieren der Einführung von Übergangsarbeitsmärkten zu durchbrechen vermag (ebd.).

1.3 Fragestellung

Die Projekt WEGA schließt an diese Diskussion an. Es stellt die Frage, welche Rolle Interne Arbeitsmärkte als unternehmensinterne Übergangsarbeitsmärkte spielen können: Welche (u.a. organisatorischen) Vorbedingungen sind als „Katalysatoren“ für ihre Einführung nötig, welche Konflikte und Widersprüche birgt die unternehmensinterne Arbeitsvermittlung, und wie beeinflusst die Organisation die Effektivität des Internen Arbeitsmarkts?

Mit dem Forschungsprojekt WEGA sind insgesamt drei Ziele verbunden:

- Angesichts der Forschungslücke zu unternehmensinternen Mobilitätsbüros (s.o.) besteht ein erstes Ziel des Projekts in der *explorativen Untersuchung* des Forschungsgegenstands. Das Projekt bezweckt die Identifikation von Regelungsmodellen und möglichen Typen der internen Arbeitsvermittlung.
- Ein zweites Ziel ist die *Untersuchung der Wirksamkeit* von organisierten internen Arbeitsmärkten. Welchen Anteil haben Interne Arbeitsmärkte an der gesamten Flexibilität eines Unternehmens bzw. einer Verwaltung? Welche Effekte gibt es hinsichtlich der Beschäftigungssicherheit von Mitarbeitern, deren Stelle im Unternehmen wegfällt?
- Ein drittes Ziel des Projekts betrifft die *Organisation interner Arbeitsmärkte*. Wie müssen Interne Arbeitsmärkten organisiert werden, um ihre Effektivität zu erhöhen, welche Organisationsformen stehen der Effektivität der Vermittlung entgegen?

Der vorliegende Bericht erhebt nicht den Anspruch, alle Ziele und Fragen des Projekts zu bearbeiten. Sein Ziel liegt darin, eine Exploration des Projekt-Gegenstands im Sinne einer heuristischen Vorgehensweise (Kleinig 1982) zu leisten; die drei Fallstudien versuchen, einen wichtigen Teil des Spektrums interner Arbeitsmärkte abzubilden und Zusammenhänge zwischen der Organisation und der Wirksamkeit der internen Arbeits-

vermittlung zu entdecken. Sie geben zudem erste Hinweise auf Regelungsmodelle und Typen Interner Arbeitsmärkte.

1.4 Vorgehensweise

Der Bericht enthält drei Fallstudien. Die Auswahl erster Fallstudien ergibt sich naturgemäß aus der Sukzession der neun Fälle im Gesamtprojekt, die neben sachlichen Kriterien auch von Einverständnissen und Zugängen zu den Unternehmen bestimmt ist. Inhaltlich ist die Auswahl der Fälle anhand der folgenden Kriterien erfolgt.

- Ein zentrales Unterscheidungsmerkmal der im Rahmen des WEGA-Projekts untersuchten Internen Arbeitsmärkte ist die Unterteilung nach öffentlicher Verwaltung und privatwirtschaftlichen Unternehmen; eine dritte Kategorie sind öffentliche bzw. privatisierte öffentliche Unternehmen als Mischform.
- Ein zweites Merkmal der Fallauswahl ist das Vermittlungskonzept des Internen Arbeitsmarkts: Fungiert der Interne Arbeitsmarkt in Form einer Vermittlungsagentur (Agenturmodell)? In diesem Fall bleiben die Beschäftigten in der „Vermittlungsphase“ vertraglich in ihrer Vor-Abteilung beschäftigt. Oder tritt der Interne Arbeitsmarkt als Zwischenarbeitgeber auf, mit dem die Beschäftigten bis zur Weitervermittlung einen eigenen Arbeitsvertrag bekommen (Versetzungsmodell).
- Eine dritte Kategorie sind die Zielarbeitsmärkte der Vermittlung: Wird die neue Stelle ausschließlich innerhalb des Unternehmens gesucht, oder geht es auch um die Vermittlung auf den externen Arbeitsmarkt?

Die Internen Arbeitsmärkte, über die in diesem Papier berichtet wird, sind im Einzelnen der

- IAM, der Interne Arbeitsmarkt der Medizinischen Hochschule Hannover;
- PIA, das Projekt Interner Arbeitsmarkt der Hamburgischen Verwaltung, sowie
- TSO, die Abteilung Omställning von TeliaSonera, Stockholm, Schweden.

Hinsichtlich der oben aufgeführten Kriterien bilden die Fälle das folgende Spektrum ab:

	Privat oder Staat	Vermittlungskonzept	Zielarbeitsmarkt
IAM der MHH	Öffentlich-rechtliche Körperschaft	Versetzungsmodell	Intern
PIA Hamburg	Öffentliche Kernverwaltung	Agenturmodell	Intern
TSO TeliaSonera	Privatisiertes, vormals staatliches Unternehmen	Mischform	Intern und extern

Die Tabelle zeigt, dass die in diesem Bericht dargestellten Fälle den aufgefalteten Merkmalsraum gut abbilden; allerdings sind Lücken durch die Einschränkung auf drei Fälle unvermeidlich. In diesem Fall besteht die Lücke im Fehlen eines rein privatwirtschaftlichen Unternehmens; zum Zeitpunkt des Berichts stand als einziges privatwirtschaftliches Unternehmen eine Fallstudie über ein KMU zu Verfügung. Da die Vergleichbarkeit dieses Sonderfalls der internen Arbeitsvermittlung nur eingeschränkt möglich ist, wurde auf seine Veröffentlichung in diesem Bericht verzichtet.

Eine Besonderheit ist die Auswahl des schwedischen Unternehmen TeliaSonera als nicht-deutsches Fallbeispiel im WEGA-Projekt. Der Fall wurde aus zwei Gründen ausgewählt: TeliaSonera besitzt aufgrund seines spezifischen Vermittlungsansatzes und der Offenheit des Zielarbeitsmarkts (siehe Tabelle) eine herausragende Bedeutung für das Feld der internen Arbeitsvermittlung. Methodisch stellt die Untersuchung eines nicht-deutschen Falls den Versuch dar, durch die Erhöhung der Variation von Perspektiven die Gültigkeit der Ergebnisse und damit die Güte der Untersuchung zu erhöhen (Kleinig 1982, Meinefeld 2005).

1.5 Interne Arbeitsmärkte als Alternative zur Entlassung

Ein gemeinsames Merkmal der vorliegenden Fälle ist ihre Zielsetzung: Alle drei bezwecken die Vermeidung von Entlassungen. So ist im Hamburger und Hannoveraner Fall der hohe Kündigungsschutz eine wesentliche Ausgangslage für die interne Mobilitätsförderung; der Fortführung dieses Kündigungsschutzes ist ein wesentlicher Punkt in den betrieblichen Verhandlungen um den Internen Arbeitsmarkt. Auch im schwedischen Beispiel werden – so lässt sich bereits an dieser Stelle festhalten – effektiv Entlassungen vermieden. Hintergrund ist hier nicht der Kündigungsschutz, sondern es geht um das Ziel, über eine Mischung aus Outplacement und Replacement den Beschäftigentransfer

zum externen Arbeitsmarkt zu entlasten und eine hohe Beschäftigungssicherheit zu gewährleisten.

Die Fälle zeigen, dass die Effektivität, die Qualität der Vermittlung sowie die „Mobilitätsrisiken“ für Beschäftigte maßgeblich auf der Ebene der Organisation bestimmt werden. Daher lohnt es sich, die einzelnen Modelle gerade in diesem Punkt im Detail zu betrachten.

Zusammenfassend lässt sich vorweg nehmen, dass die Vermittlung von Beschäftigten auf internen Arbeitsmärkten in allen Fallstudien mit Widersprüchen und Konflikten verbunden ist: Die interne Arbeitsvermittlung ist ein kompliziertes Geschäft mit vielen Beteiligten. Mit einer breiten Vielfalt an Regeln, Vermittlungskonzepten und Rahmenbedingungen bilden die Fallstudien verschiedene Möglichkeiten ab, mit widersprüchlichen Interessen umzugehen und Zielkonflikte auszubalancieren – mit unterschiedlichem Erfolg.

Alle drei Fallstudien zeigen darüber hinaus, dass die Einführung von „Internen Arbeitsmärkten“ als betriebsinterner Innovationsprozess keinem strikt rationalen Muster folgt und nur zum Teil rational gestaltbar ist (Ortmann 1995: 37f.). Die Fälle haben ihre eigene Geschichte, sie sind geprägt von historischen Ereignissen und Vor-Einstellungen. Die Falldarstellung versucht daher, die Verlaufsbahnen nachzuzeichnen, innerhalb derer die Entwicklung erfolgt und die die Reichweite von organisationalen Entscheidungen begrenzen.

2 Zwischen „Königreichen“ und Kooperation: Der interne Arbeitsmarkt IAM der Medizinischen Hochschule Hannover



Foto: Axel Hindemith

2.1 Einführung

Die Fallstudie über den Internen Arbeitsmarkt IAM der Medizinischen Hochschule Hannover ist eine der ersten, die im Rahmen des WEGA-Projekts durchgeführt worden sind. Die Auswahl erfolgte im Wesentlichen anhand der Kernkriterien der Fallauswahl

- Der Fall steht erstens eins der vorherrschenden Vermittlungskonzepte Interner Arbeitsmärkte, dem so genannten Vermittlungsmodell: Die Beschäftigten der MHH werden, wenn sie ihre Stelle verlieren, formal in den Internen Arbeitsmarkt versetzt, der als Zwischenarbeitgeber auftritt (vgl. Abschnitt 1.4).
- In Bezug zum Kriterium Privat oder Staat steht der Fall für die öffentliche Wirtschaft, wenngleich er als eigenständige öffentlich-rechtliche Körperschaft nicht zur unmittelbaren Kernverwaltung zu zählen ist.

Innerhalb der anfänglichen Suche nach Internen Arbeitsmärkten innerhalb des WEGA-Projekts zeichnete sich rasch ab, dass der Bereich der Krankenhäuser, insbesondere Universitätskliniken, eine hohe Dynamik der Einführung von internen Arbeitsmärkten vorherrscht. Insofern ist der Fall auch aus sektoralen Gründen interessant, da er exemplarisch für eine Branche steht, in der die interne Arbeitsvermittlung seit kurzem an Bedeutung gewinnt.

Wie vermutlich typisch für den Bereich der Krankenhäuser, gehört auch der IAM der Medizinischen Hochschule Hannover (MHH) zu den neueren Einrichtungen, er wurde im Jahr 2005 gegründet und ist damit die jüngste Einrichtung zur Gestaltung eines internen Arbeitsmarkts in diesem Bericht. Seine Entstehung ist eng mit dem hohen Kündigungsschutz im Krankenhaussektor verbunden, sowie mit Veränderungen in den Rahmenbedingungen der Krankenhausfinanzierung, zu denen insbesondere die

Einführung von Fallpauschalen im Jahr 2002 gehört.

Vor dem Hintergrund des anwachsenden Drucks auf die Personalbudgets wurde das Konzept zum IAM gemeinsam von MHH-Personalentwicklung und Personalrat entwickelt und umgesetzt. Der IAM wurde vor dem Ziel eingeführt, die personelle Flexibilität des Krankenhauses soweit zu erhöhen, dass der hohe Schutz der Mitarbeiter vor Kündigungen fortgeführt werden kann. Neben seiner Zielsetzung ist der Fall auch aufgrund seiner Rahmenbedingungen und Spezifikationen von größerem Interesse:

- Der IAM verdeutlicht das Konfliktpotential, das durch die Neu-Regulierung von Personalprozessen verbunden ist. Aus Sicht des IAM hängt die Wirksamkeit der Vermittlung von seinem einfluss auf Personalauswahlprozesse ab. Die Fallbeschreibung zeigt, dass Mitentscheidungen des IAM darüber, nach welchen Kriterien eingestellt wird bzw. Personen ihre Arbeit verlieren, zu Widersprüchen von den Abteilungsleitern führt. Am Beispiel IAM wird die begrenzte Effektivität von Regelungen zur Steuerung von Mobilitätsprozessen deutlich, wenn diese Machtressourcen von betrieblichen Akteuren berühren. Im Gegensatz dazu zeigt der Fall die positive Funktion von Anreizsystemen, die der IAM in der internen Vermittlung nutzen kann.

Die **Datenbasis** der Fallstudie wurde aufgrund von Experten-Interviews, Gruppendiskussionen und Teilnahme an Sitzungen von Gremien des Internen Arbeitsmarkts gewonnen. Gesprächspartner der Expertengespräche waren die Leitung der Stabstelle Personal, die operative Leitung des IAM, die im IAM beschäftigten Berater, Vertreter des Personalrats, Personalverantwortliche aus verschiedenen Abteilungen der MHH sowie Gespräche mit einzelne Beschäftigte, die in den IAM versetzt worden waren. Diese Gespräche wurden durch Gruppendiskussionen mit Beschäftigten ergänzt. Die Gespräche vor Ort fanden im Zeitraum November 2006 bis Januar 2007 statt, im Anschluss wurden zahlreiche kleinere Telefoninterviews mit verschiedenen Gesprächspartnern in der MHH geführt.

Die Fallstudie beruht neben den Gesprächen und Diskussionen auf der Analyse von IAM-relevanten Dokumenten wie Dienstvereinbarungen, Verfahrensdokumentationen und Veröffentlichungen der MHH.

Im Juni 2007 wurde die Fallstudie zur abschließenden Validierung des Texts mit der Leitung des IAM, dem Beraterteam sowie dem Betriebsrat der MHH diskutiert.

- Der IAM weist eine wichtige Besonderheit in der Organisation auf: Beschäftigte, die ihre Stelle in der MHH verlieren, werden dienstrechtlich in den IAM versetzt. Ziel der Versetzung ist es, dem IAM die volle Dienstaufsicht über seine Beschäftigten zu geben. Ein Nebeneffekt des Modells ist ein Sockel aus Beschäftigten, die etwa aufgrund von gesundheitlichen Problemen als nicht vermittelbar gelten und dauerhaft im IAM verbleiben.

2.2 Die medizinisch-universitäre Einrichtung MHH

2.2.1 Gründung der MHH

Im Jahr 1963 wurde vom Land Niedersachsen die Entscheidung gefällt, die Medizinische Hochschule Hannover (MHH) als eigenständige medizinisch-universitäre Einrichtung zu gründen. Die Gründung erfolgte auf Empfehlung des Wissenschaftsrats aus dem Jahr 1961 und verfolgte das Ziel, neben der bestehenden Göttinger Universität eine zweite medizinische Fakultät in Niedersachsen aufzubauen (Wissenschaftliche Kommission Niedersachsen 2004: 49). Ein zweites Ziel, das mit der Gründung der MHH verbunden war, bestand im Aufbau eines Großkrankenhauses auf der höchsten Versorgungsstufe, auf der sich die MHH im heutigen Krankenhausbedarfsplan des Landes Niedersachsen befindet.

Die Grundsteinlegung zur MHH erfolgte im Jahr 1965, die wesentlichen zentralen Gebäude der Einrichtung wurden bis zum Jahr 1978 fertig gestellt. Durch den Neubau der MHH als Campus-Hochschule zeichnet sich der Komplex bis heute durch hohe Geschlossenheit aus, die durch jüngere Neubauten und Umzüge von chirurgischen Abteilungen sowie des Zentrums für Gynäkologie und Geburtshilfe in den Jahren 2004 und 2006 noch erhöht werden konnte. Damit sind, von wenigen kleinen Ausnahmen abgesehen, sämtliche Einrichtungen (und damit sämtliche Arbeitsplätze) auf dem zentralen Campus der MHH in Hannover-Roderbruch angesiedelt.

2.2.2 Organisationsstruktur der MHH, Einordnung des IAM

Eine wesentliche Eigenschaft der MHH besteht in der Integration des (universitären) Krankenhauses in die Hochschule. Damit ist die MHH sowohl eine vollrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts als auch eine öffentlich-rechtliche Körperschaft; es gibt keine rechtliche Trennung der Krankenversorgung vom Forschungs- und Lehrbetrieb.

Die MHH gliedert sich in etwa 70 selbstständige Abteilungen, die insgesamt 5.300 Personen beschäftigen, davon etwa 1.200 als wissenschaftliches Personal. Mehr als 600 wissenschaftliche Mitarbeiter werden in Forschungsprojekten aus Drittmitteln finanziert.

Die MHH wird von einem dreiköpfigen Präsidium als zentralem Organ geleitet. Der Präsident der MHH ist zuständig für die Ressorts Forschung und Lehre, die beiden Vizepräsidenten

sitzen den Ressorts Krankenversorgung sowie Wirtschaftsprüfung und Administration vor. Strukturelle Entscheidungen, die die Hochschule betreffen – so etwa die Ablehnung der Überführung der MHH in eine Stiftungshochschule im Jahr 2002 – werden im Akademischen Senat der MHH gefällt. Seit dem Jahr 2002 werden bestimmte Beschlüsse sowie die Ernennung von Präsidiumsmitgliedern im Hochschulrat der MHH geprüft bzw. kommentiert. Der Hochschulrat besteht aus vier Senatsmitgliedern der MHH, drei weitere Mitglieder werden vom Niedersächsischen Wirtschaftsministerium ernannt und dürfen nicht der Hochschule angehören.

Der Gegenstand dieser Fallstudie ist der „Interne Arbeitsmarkt“ (IAM) der MHH. Dieser bildet im Organigramm der MHH einen Teil der Stabsstelle Personalentwicklung des Präsidiums, Ressort Wirtschaftsprüfung und Administration. Die Stabsstelle Personalentwicklung sowie der Geschäftsbereich Personalmanagement und Recht werden von derselben Person geleitet; insofern besteht ein enger Verbund aus Personalmanagement (vor allem für rechtlich-administrative Fragen zuständig), Personalentwicklung und Internem Arbeitsmarkt.

2.3 Personalstruktur und Wandel der Personalpolitik

2.3.1 Angespannte finanzielle Situation

Die MHH befindet sich in einer für Einrichtungen der Hochschulmedizin typischen, finanziell angespannten Situation, die insbesondere im stationären Bereich der Hochschule zu spüren ist. Wichtige Gründe für das bis zum Jahr 2005 kontinuierlich angewachsene Haushaltsdefizit waren die Absenkung von Krankenhausfinanzierung und Hochschulzuschüssen durch das Land Niedersachsen, aber auch der hohe Aufwand, den die Sanierung des Gebäudebestands und verschiedene Neubauten verursacht haben.

Am Ende des Jahres 2005 konnte zwar erstmals ein ausgeglichenes Betriebsergebnis erzielt werden; bei einer Bilanzsumme von 224 Mio. Euro betrug der aufgehäufte Verlustvortrag jedoch mehr als 40 Mio. Euro. Für die Zukunft ist zu erwarten, dass der Druck auf den Haushalt der MHH weiter steigen wird: Durch den gleitenden Übergang in das so genannte Fallpauschalen- oder DRG-System³ ergibt sich seit November 2004 eine weitere Belastung um jährlich rund fünf Millionen Euro. Durch die Einführung dieses Systems ist die MHH überdurchschnittlich stark betroffen, da sie im Bundesvergleich den höchsten durchschnittlichen Schweregrad an behandelten Erkrankungen aufweist.

2.3.2 Maßnahmen des Präsidiums

Der zunehmende finanzielle Druck führte zu einer Reihe von organisatorischen und strukturellen Veränderungen, die – mit dem Ziel der Verringerung der Personalkosten durch Personalreduktion – auch als ursächlich für die Gründung des IAM angesehen werden können.

Eine entscheidende Änderung war die Einführung einer zentralen Controlling-Stabsstelle im Jahr 2003, die das vormalige System aus verschiedenen, teils dezentralen Controlling-Einheiten abgelöst hat. Das primäre Ziel der „Stabsstelle Strategisches Controlling“ bestand in der Sicherung der Transparenz über Kosten, Personal und Leistungen durch monatliche und abteilungsgenaue Controlling-Berichte. Damit wurde die Basis geschaffen für eine schrittweise betriebswirtschaftliche Ausrichtung der MHH und ihrer Abteilungen, etwa mittels der Einführung der Budgetierung oder eines Systems der Kostenträgerrechnung.

Die Stabsstelle Controlling weist den einzelnen Abteilungen jährlich Personalkostenbudgets zu und beeinflusst damit deren Personalbestand. So wurden allen klinischen und klinisch-

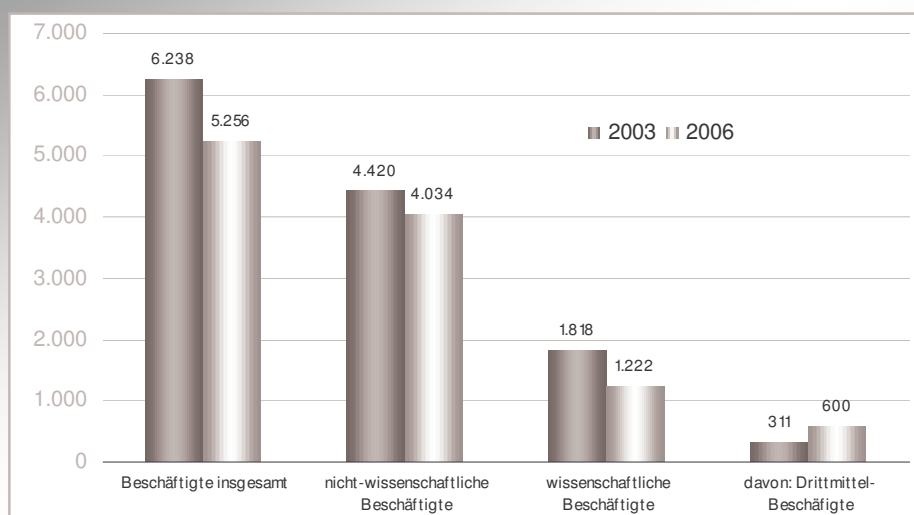
theoretischen Abteilungen der MHH aufgrund der Umstellung zum DRG-System im Jahr 2005 die Budgets pauschal um 2,5% gekürzt.

Zusätzlich zu den pauschalen oder gezielten Budgetkürzungen wurden weitere Maßnahmen durchgeführt, um den Personalhaushalt der MHH zu entlasten. Eine wichtige Funktion hatten dabei MHH-interne Restrukturierungen: Durch Verkleinerungen, Auflösungen oder Zusammenlegen von Abteilungen und Bereichen wurde ihre ursprüngliche Anzahl um 13 auf 65 verringert; in diesem Zuge wurden 10% der leitenden Professorenstellen abgebaut. Die Finanzierung der Forschungsbereiche der MHH wurde auf das LOM-System der „Leistungsorientierte Mittelvergabe“ umgestellt. Durch dieses System wurden insbesondere abteilungsinterne Subventionierungen des klinischen Bereichs durch Forschungsmittel aufgedeckt, was im Ergebnis zu Stellenstreichungen in diesen Bereichen führte.

2.3.3 Entwicklung der Mitarbeiterzahl und Wandel der Personalstruktur

Der Zwang, angesichts einer kontinuierlich anwachsenden Defizits die Personalbudgets permanent zu reduzieren und die daraus resultierende Intensivierung der Kontrolle der Mittelverwendung durch die Stabsstelle Controlling blieben nicht ohne Konsequenzen für die Belegschaftsgröße und -struktur.

Abbildung 1: Strukturveränderung der Beschäftigung der MHH, 2003 und 2006



Quelle MHH, Wissenschaftliche Kommission Niedersachsen

³ Nach dem im Jahr 2002 verabschiedeten Fallpauschalengesetz wird das Vergütungssystem schrittweise von einem teilweisen auf ein umfassendes System von Fallpauschalen umgestellt. Dieses basiert auf etwa 650 Diagnosis Related Groups (DRGs), zu Deutsch etwa Diagnosebezogene Fallgruppen (Wörz / Busse 2004: 700). Das deutsche Modell orientiert sich am System von verfeinerten DRGs nach australischem Vorbild. Die Autoren schätzen ein, dass „ohne Zweifel [...] die verbindliche Einführung von Fallpauschalen eine Zäsur für die Krankenhäuser und das Krankenhausmanagement“ darstellt (ebd. 704).

Abbildung 1 zeigt, dass die Anzahl der Beschäftigten zwischen 2003 und 2006 um knapp 1.000 auf 5.200 zurückging. In besonders großem Maße von Veränderungen betroffen war der Bereich der wissenschaftlichen Beschäftigten: Ihre Gesamtzahl ging um etwa ein Drittel auf 1.222 (2006) zurück, wobei es einerseits zu einer Verdoppelung der Zahl der Drittmittel-Beschäftigten (auf 600) kam, während sich die Zahl der Beschäftigten mit unbefristeten Verträgen um fast 60% auf 622 verringerte. Der Rückgang im Bereich der nicht-wissenschaftliche Beschäftigten war im selben Zeitraum mit etwa 10% (von 4.400 auf 4.000) deutlich geringer. Diese Beschäftigtengruppe ist die primäre Zielgruppe des IAM und lässt sich in zwei Hauptgruppen gliedern: Die Pflegekräfte und das technische Personal.

2.4 Die Implementation des Internen Arbeitsmarkts

2.4.1 Fördernde Faktoren für die Einführung eines Internen Arbeitsmarkts

Die Gründung des IAM der MHH ist eng mit verschiedenen institutionellen Rahmenbedingungen verbunden, in dem sich Krankenhäuser sowie Hochschulen befinden. Ein erster Faktor war der Rückgang der Mittel für die Krankenhaus- und Hochschulfinanzierung, der zu einem kontinuierlich wachsendem Defizit im Haushalt der MHH geführt hatte. Personalpolitisch wirksam wurde das Defizit durch die Einführung der Budgetierung, und das kontinuierliche Absenken der Budgets sowie deren effektivere Kontrolle durch die Einführung einer zentralen Controlling-Stabsstelle. Die Personalressourcen in den Abteilungen waren dadurch gezwungen, KW-Vermerke in erhöhter Anzahl zu realisieren. Die Personen, die Budgetkürzungen und Stellenabbau am ehesten betrafen, waren im Fall der MHH vor allem die Beschäftigten des medizinisch-technischen Dienstes.

Ein zweiter Faktor für die Förderung der internen Arbeitsvermittlung ist der hohe Kündigungsschutz, der bis zum Jahr 2004 auf Landesebene zwischen DGB und Land vereinbart war, und der erste Vorläufer des IAM begünstigt hat (vgl. Abschnitt 2.4.2). Der Schutz vor betriebsbedingten Kündigungen konnte später im Rahmen einer Dienstvereinbarung fortgesetzt werden; demzufolge ist die Gründung des IAM auch auf die Verhandlungsmacht des Personalrats zurückzuführen (vgl. Abschnitt 2.4.3)

Für die Gründung des IAM der MHH spielt noch ein dritter, ebenfalls krankenhaustypischer Grund eine Rolle: Sie liegt in den hohen körperlichen Anforderungen, die mit der Arbeit in der Pflege verbunden sind. Zahlreiche – insbesondere langjährige – Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren (und sind) den hohen Anforderungen der Pflegearbeit nicht mehr gewachsen. Für die gesundheitlich eingeschränkten Pflegekräfte gab es jedoch vor der Einführung des IAM kein System, das eine Versetzung in Tätigkeiten außerhalb ihrer bisherigen Abteilungen ermöglicht oder unterstützt hätte.

2.4.2 Erste Experimente mit Vorläufermodellen zum IAM

Wichtigste Regeln der Dienstvereinbarung „Umstrukturierung“ vom Dezember 2004

- Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen
- Neu-Konzeption des Internen Arbeitsmarkts
- Offensive Nutzung von Alterteilstzeit
- Entwicklung von Projekten zur Eigenoptimierung zur Vermeidung von Outsourcing; restriktiver Einsatz von Leiharbeit
- Fortführung von Ausbildung auf hohem Niveau; Weiterführung der MHH-eigenen Schulen

Wenn auch die Gesundheitsprobleme des Pflegepersonals eine wichtige Rahmenbedingung für die Einrichtung des IAM waren, ist der eigentliche Gründungsanlass jedoch in den Personalüberhängen im MTA-Bereich zu verorten. Sie waren der Grund dafür, dass bereits im Jahr 2002 eine Sonderarbeitsgruppe gebildet wurde, die erste Modelle für den späteren IAM erarbeitete. Die Aufgabe dieser ersten

Arbeitsgruppe bestand darin, Instrumente für die Verbesserung der Versetzungspraxis zu erarbeiten. Der damaligen Idee zufolge sollten Überhänge im medizinisch-technischen Dienst durch die — Nachfrage nach technischem Personal aufgefangen werden, die in Forschungsgruppen und -projekten besteht.

Die Arbeitsgruppe identifizierte zu dieser Zeit zwei Hindernisse, die dem Übergang von MTAs in Forschungsprojekten entgegen standen: Zum einen Entgeltunterschiede – in Forschungsprojekten ist das Entgeltniveau vergleichsweise gering – und zum anderen Lücken in der Qualifikation: Die Arbeit in Forschungsprojekten erfordert ein technisches Spezialwissen, über welches das medizinisch-technische Stammpersonal in der Regel nicht verfügt.

Um diese Hindernisse zu überwinden, wurde erstens ein zentraler von der Personalentwicklung geführter „Finanztopf“ eingerichtet, über den die Unterschiede von Entgelt und Personalkosten nivelliert werden konnten. Zweitens sollten die bestehenden Qualifikationsdefizite über ein Weiterbildungsprogramm behoben werden, welches in Kooperation mit der MHH-eigenen MTA-Schule entwickelt wurde.

Allen Bemühungen um Qualifizierung und Entgeltausgleich zum Trotz blieb es schwierig, Stamm-MTA-Kräfte in Forschungsgruppen zu vermitteln. Die Gründe hierfür lagen teilweise in qualifikatorischen Defiziten, die jenseits von technischen Kompetenzen liegen – zum Beispiel mangelnde Englisch- oder PC-Anwendungskenntnisse – teilweise aber auch in den subjektiven Vorbehalten der Forschungsgruppen gegenüber dem auf dem internen Arbeitsmarkt verfügbaren Personal.

Von daher wurde in einem nächsten Schritt das Qualifizierungsprogramm erweitert, um die Defizite möglichst umfassend und passgenau zu beseitigen; außerdem wurden Probearbeit und Praktika in den Forschungslaboratorien in die Vermittlungspraxis einbezogen.

Aber auch nach diesen Nachbesserungen und der Intensivierung der Kommunikation zwischen dieser frühen Form des internen Arbeitsmarktes und den Forschungsgruppen liefen die internen Vermittlungen weiterhin zäh und insgesamt nicht zufrieden stellend. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrung brachte der Leiter der Personalentwicklung die Idee ein, den Transferprozessen mit der Einrichtung eines institutionalisierten „Internen Arbeitsmarkts“ einen klar definierten Rahmen zu geben. Hierdurch sollte es der Stabsstelle Personalentwicklung ermöglicht werden, eine aktive (und effektive) Vermittlungspolitik zu betreiben.

2.4.3 Verhandlungsprozess: Der IAM als Teil eines „Gesamtpakets“

Das Ziel der Personalentwicklung, einen institutionalisierten Internen Arbeitsmarkt zu schaffen, fiel mit zwei zentralen Ereignissen zusammen, die insgesamt eine außerordentlich günstige Konstellation für die Implementation des IAM bildeten

- Der Kündigungsschutz in der MHH auf einer „Vereinbarung über die Gestaltung der Staatsmodernisierung“, die zwischen DGB, Deutscher Angestellten-Gewerkschaft und dem Deutschen Beamtenbund auf der einen und der niedersächsischen Landesregierung auf der anderen Seite im Jahr 2000 abgeschlossen wurde. Diese so genannte 81er-Regelung⁴ ersetze eine Vereinbarung aus dem Jahr 1995 und führte den Kündigungsschutz durch den Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen fort. Im Jahr 2004 wurde die Vereinbarung einseitig von der damaligen Landesregierung mit Wirkung zum Jahresende gekündigt, womit der Kündigungsschutz in der MHH formal wegzufallen drohte.
- In dieser Zeit – dem Jahr 2004 – befand sich die MHH in einer umfassenden Reorganisation, deren Grundlage ein Gutachten der Wissenschaftlichen Kommission des Landes Niedersachsen war. Dieses Gutachten sah unter anderem der Verzicht auf Randbereiche oder unproduktive Einheiten vor, worauf der Senat der MHH im Oktober 2004 die Entscheidung fällte, die Anzahl der Abteilungen durch Zusammenlegungen und Schließungen zu verringern. Diese Reorganisation wurde vom Management der MHH als zentrales Element zur Haushaltskonsolidierung angesehen und besaß eine hohe strategische Bedeutung.

Vor dem Hintergrund des Wegfalls des landesweit geregelten Kündigungsschutzes fasste der Personalrat das Ziel, den Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen auf der Ebene einer Dienstvereinbarung fortzuschreiben, womit er in klarem Widerspruch zu den Zielen des MHH-Präsidiums stand, Personalkosten über Personalabbau zu reduzieren. Dennoch gelang es dem Personalrat, mit der Dienstvereinbarung „zur Umstrukturierung der Medizinischen

⁴ Die „Vereinbarung über die Gestaltung der Staatsmodernisierung“ zwischen DGB und der Niedersächsischen Landesregierung beruht auf §81 des Niedersächsischen Personalvertretungsgesetzes (NPersVG). Sie wurde im März 2000 abgeschlossen und zum Ende 2004 von der Landesregierung gekündigt.

Hochschule Hannover“ sein Hauptziel noch im Dezember 2004 durchzusetzen. Die nötige Verhandlungsstärke des Personalrats resultierte aus seinen weitgehenden Mitbestimmungsrechten im organisatorischen Umbau der MHH, der zu diesem Zeitpunkt bereits angelaufen war. Der Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen war der Preis, den das Management für die Akzeptanz des Personalrats für die Konsolidierung der Abteilungsstruktur zu zahlen hatte.

Eine wichtige Frage blieb, auf welchen Wegen die angestrebte Reduktion von Personalkosten erreicht werden konnte. In dieser Situation wurde der IAM als weiteres Element des gesamten „Verhandlungspakets“ in die Dienstvereinbarung eingebracht.

- Da das Verhandlungsziel des Personalrats in erster Linie darin bestand, eine extern-numerische Flexibilisierung des Personals über Kündigungen auszuschließen, lag es Nahe, mit dem IAM als internes Flexibilisierungsinstrument die eigene Verhandlungsposition zu untermauern.
- Durch die des IAM kam mit den Geschäftsbereich Personal ein weiterer Akteur in den Verhandlungsprozess hinzu, zudem kam es zu einer gemeinsamen Interessenlage zwischen dem Geschäftsbereich Personal und dem Personalrat: Für den Geschäftsbereich Personal bildeten die laufenden Verhandlungen um die Restrukturierung und den Kündigungsschutz eine ideale Grundlage, ihre Vorstellungen von einem institutionalisierten IAM in Form einer Dienstvereinbarung umzusetzen.

Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund entwickelte sich ein Verhältnis zwischen Personalrat und dem Geschäftsbereich Personal der MHH, das als eng und kooperativ bezeichnet werden kann. Auch wenn der Ideengeber des IAM der Leiter der Personalentwicklung war, war der Personalrat durch den engen Kontakt zur Personalleitung an der Weiterentwicklung des zu schaffenden IAM direkt beteiligt.

So fanden die Ausarbeitung der späteren Dienstvereinbarung zum IAM und die damit verbundene Konzipierung ohne nennenswerte Konflikte und in einer kooperativen Atmosphäre statt. Das gute Verhältnis zwischen Personalrat und Personalleitung ist auch daran abzulesen, dass sich der IAM in seiner Außendarstellung als gemeinsame Entwicklung von Personalrat und Personalentwicklung präsentiert.

2.4.4 Die Gründung des IAM

Diese konzeptionellen Arbeiten zum IAM waren bereits im Frühjahr 2005 abgeschlossen und wurden in Form einer eigenen „Dienstvereinbarung über den Internen Arbeitsmarkt“ detailliert geregelt, die im April 2005 unterzeichnet wurde. Unmittelbar im Anschluss konnte der IAM seine Arbeit aufnehmen.

Die Aufgabenstellung, die die Dienstvereinbarung dem IAM gab, lag darin, Personalübergänge innerhalb der MHH zu organisieren. Dazu sollte der IAM Bewerberprofile von freiwilligen Bewerbern als auch aus kw-Stellen aufzunehmen und in Verzeichnissen zusammenzufassen, Verzeichnisse von Anforderungsprofilen offener Stellen verfassen und eine aktive Vermittlerrolle bei der Stellenbesetzung einzunehmen. Zusätzlich wurden ein umfassender Regelungsrahmen für die mit interner Mobilität zusammenhängende Prozesse geschaffen, wobei insbesondere die

- Ausschreibungspflicht bei Stellenbesetzung zu nennen ist, dazu
- ein detailliertes Verfahren zu Definition von KW-Stellen,
- die Festlegung, das KW-Beschäftigten direkt in den IAM versetzt werden,
- sowie Verfahren zur Besetzung von neuen Stellen unter der besonderen Berücksichtigung von IAM-Beschäftigten.

Außerdem ermöglicht die Dienstvereinbarung den IAM den Einsatz von Instrumenten wie Probearbeit (Hospitationen) sowie Qualifizierungen, um die Vermittlungsarbeit zu unterstützen.

Beben der Dienstvereinbarung bildet der „Leitfaden für KW-Arbeitsplätze“ einen zentralen Regelungsrahmen für den IAM: Er erläutert anhand von zwanzig Handlungsschritten das Procedere der Zuteilung von KW-Vermerken.

2.4.5 Organisation und Struktur des IAM

Der IAM der MHH ist der Personalentwicklung und damit dem Geschäftsbereich Personal zugeordnet; dort liegt die strategische Führung. Die operative Leitung liegt bei einer langjährigen Mitarbeiterin der Personalentwicklung, die diese Aufgabe mit 75 Prozent ihrer Arbeitszeit ausübt und mit dem verbleibenden Teil ihrer Arbeitszeit im Bereich der Personalentwicklung und damit in unmittelbarer Nähe zum IAM tätig ist.

Das „Kernteam“ des IAM

Im Ganzen beschäftigt der IAM sechs Personen, die das operative Geschäft – die Beratung, Vermittlung und Betreuung der Beschäftigten sowie die Kommunikation mit dem Abteilungsleitungen – betreiben; sie werden IAM-intern als „Kernteam“ bezeichnet.

Die sechs Beraterinnen und Berater des Kernteams teilen sich insgesamt 3,75 Vollzeitstellen, womit eine Besonderheit des IAM angesprochen ist. Zwei der Vollzeitstellen sind auf vier Berater aufgeteilt; diese arbeiten zu 50 Prozent im IAM und gehen in der übrigen Arbeitszeit noch einer zweiten Tätigkeit in der MHH nach. Die bemerkenswerte Form der zweifachen Halbtagsbeschäftigung von vier Beraterinnen und Beratern hat zwei Gründe.

- Zum einen kann durch eine größere Zahl von Mitarbeitern eine höhere Einsatzflexibilität im IAM erreicht werden; dies ist nicht zuletzt deshalb von Bedeutung, weil der Arbeitsmarkt der MHH zwei Hauptbeschäftigtengruppen – Pflege und MTA – umfasst, die beide durch IAM-Berater abgedeckt werden mussten.
- Und zum anderen können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf diese Weise eine Brücken- bzw. Botschafterfunktion zwischen dem IAM und den Vorgesetzten sowie Beschäftigten ihrer jeweiligen Abteilungen wahrnehmen. Darüber hinaus erhält der IAM auf diese Weise unmittelbare Einblicke in das Arbeitsmarktgeschehen in den verschiedenen Bereichen der MHH.

Die Abstufung im IAM-Team zwischen Vollzeit-Mitarbeiterinnen mit langjähriger Erfahrung in der Personalentwicklung (die „Hauptverantwortlichen“ in der eigenen Wahrnehmung) und neu eingestellten Halbzeitkräften markiert auch die (informellen) Hierarchie-Ebenen innerhalb des Kernteams.

Die vier Halbtagsbeschäftigten konnten kurz nach der Gründung des IAM im Frühsommer 2005 ihre Arbeit aufnehmen; die damaligen Auswahl-Kriterien waren eine langjährige Berufserfahrung in der MHH sowie eine „gefestigte Persönlichkeitsstruktur“, so der Leiter der MHH-Personalentwicklung, der sein Team als „zentralen Erfolgsfaktor“ für die Arbeit des IAM sieht.

Der IAM-Beirat

Ein zentrales Gremium des IAM ist sein Beirat. Dieser besteht aus dem IAM-Kernteam und dem Leiter der Personalentwicklung, ein Teamleiter des Personalmanagements, zwei (freigestellten) Personalräten sowie einem Vertreter des betriebsärztlichen Dienstes. Der Beirat tagt alle zwei Wochen. Die Sitzungsintervalle sind nicht festgeschrieben; sie ergeben sich in der Praxis aus dem Arbeitsanfall bzw. dem Beratungsbedarf in den zentralen Aufgabenbereichen des IAM:

- Bearbeitung der KW-Anträge, die aus den Abteilungen an den IAM gerichtet werden. Bevor über diese Anträge entschieden wird, werden sie im Beirat beraten. Die Entscheidung erfolgt anhand der Bewertungskriterien Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit und Einhaltung der Regeln – die Kriterien sind in der Dienstvereinbarung vom April 2005 sowie in einem Leitfaden zu KW-Vermerken festgehalten (zur Praxis der Genehmigung siehe Abschnitt 2.5.2).
- Erfahrungsaustauschs und Berichterstattung über die aktuelle Arbeit. Dabei geht es vor allem um den Stand der laufenden Vermittlungen („wir nehmen uns hier die Zeit, die einzelnen Fälle durchzusprechen“, so eine IAM-Mitarbeiterin); aber auch um die Anfragen aus Abteilungen, die Personalbedarf angemeldet haben.

- Stellungnahmen zu Gutachten des betriebsärztlichen Dienstes über die beschränkte Einsetzbarkeit von Beschäftigten aus gesundheitliche Gründen.

2.5 Die Organisation von Vermittlungsprozessen durch den IAM

2.5.1 Zielgruppen und institutioneller Rahmen

Wie in Abschnitt 2.3 dieser Studie gezeigt wurde, waren Überhänge im medizinisch-technischen Bereich ein wichtiger Ausgangspunkt für den IAM. Allerdings sollte sich die Arbeit des IAM nicht auf das Management von Personalübergängen beschränken. Zwei zusätzliche strategische Ziele des IAM bestanden in der Verbesserung des Gesundheitsmanagements und der Förderung freiwilliger, abteilungsübergreifender Mobilität.

Aufgrund seiner Zielstellung ist der IAM für die Beratung und Vermittlung von drei Beschäftigtengruppen zuständig; je nach Personengruppe lassen sich in Bezug auf den Betreuungsaufwand und die konzeptionelle Herangehensweise deutliche Unterschiede ausmachen:

- Die ureigene Zielgruppe des IAM besteht aus den so genannten „KW-Beschäftigten“; das sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf Arbeitsplätzen, die das Attribut „künftig wegfallend“ erhalten haben (zum Verfahren der Personalisierung von KW-Vermerken in der MHH siehe Abschnitt 2.5.2 unten). Der (personalisierte) KW-Vermerk bedeutet für die Beschäftigten, dass sie zur Vermittlung auf dem internen Arbeitsmarkt vorgesehen sind; dazu werden sie dienstrechtlich in den IAM versetzt – auch wenn sie physisch zunächst am alten Arbeitsplatz bleiben.
- Die zweite Gruppe bilden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die ihrer bisherigen Tätigkeit aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr nachgehen können; dies ist insbesondere in den Pflegeberufen häufig der Fall. Für diese Gruppe ist zunächst der MHH-weite „Runde Tisch Gesundheitsförderung“ zuständig, der aus dem Betriebsärztlichen Dienst, dem Personalrat, einem Vertreter des IAM sowie dem Personalmanagement (Teamleitung und Personalsachbearbeiter/in) besteht. Das Personalmanagement hat die Federführung.
- Grundsätzlich wird angestrebt, gesundheitlich eingeschränkte Personen innerhalb ihrer Abteilung zu versetzen. Gibt es dort keine Beschäftigungsmöglichkeit, wird geprüft, inwiefern eine Frühverrentung in Frage kommt. Scheidet auch diese Möglichkeit aus, werden sie als „KW-Gleichgestellte“ in den IAM versetzt; sie haben damit den gleichen Status (und bekommen die gleiche Betreuungsleistung) wie die erstgenannte Gruppe von Beschäftigten.

- Die dritte Gruppe besteht aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mit (freiwilligem) Versetzungswunsch, also aus Personen, die ohne (formalen) Zwang einen Arbeitsplatzwechsel innerhalb der MHH anstreben. Diesen „Freiwilligen“ tritt der IAM mit einem stark eingeschränkten Betreuungsangebot gegenüber und erwartet ein hohes Maß an Eigeninitiative.

Die zentrale Zielgruppe des IAM ist die der „KW-Beschäftigten“. In den folgenden Abschnitten gehen wir deshalb detaillierter auf die mit dieser Zielgruppe zusammenhängenden Prozesse ein.

2.5.2 Aufgaben der Personal abgebenden Abteilung

Mit der im vorhergehenden Abschnitt erwähnten Dienstvereinbarung vom 18.04.2005 und vor allem mit dem gleichzeitig verabschiedeten detaillierten „Leitfaden für KW-Arbeitsplätze“ verbanden die Betriebsparteien das Ziel, den KW-Prozess – von der Budgetzuteilung bis zur Personalisierung von KW-Stellen – zu standardisieren, zu versachlichen und für eine hohe Transparenz zu sorgen. Dabei gilt der ausdrückliche Grundsatz, dass die Abteilungsleitungen für die einzelnen Prozessschritte verantwortlich sind. Zur Absicherung einer Vorgehensweise „nach sachliche Kriterien und mit großer Sensibilität“ (§ 4 (4) der DV) erhalten der IAM, der PR sowie der Betriebsärztlicher Dienst eine Genehmigungs- bzw. Beteiligungsfunktion.

Der Philosophie der Vereinbarung zufolge sollen KW-Vermerke möglichst vermieden werden. Ist ein Stellenabbau nicht vermeidbar, schreibt die DV den Abteilungsleitern vor, einen Bereich und damit den genauen Personenkreis einzugrenzen, in dem die KW-Vermerke realisiert werden sollen. Und schließlich muss der Abteilungsleiter einen Kriterienkatalog entwickeln, der bei der Auswahl der Personen anzuwenden ist, die KW-Arbeitsplätzen zugeordnet und deshalb in den IAM umgesetzt werden. Im Einzelnen sieht das vereinbarte Verfahren wie folgt aus:

- Entsprechend der Philosophie „Vermeidung vor KW-Setzung“ schreiben DV und Leitfaden den Abteilungsleitungen vor, anhand festgelegter Verfahrensschritte zunächst Transparenz über die nicht gedeckten Personalkosten herzustellen; hierbei sollen systematisch alle Möglichkeiten zur Erzielung externer Erlöse bzw. von Drittmitteln und zu Einsparungen im Sach- oder Personalkostenbereich (Auslaufen befristeter Verträge) identifiziert werden, die für die Stabilisierung des Personals nutzbar gemacht werden können.
- Entscheidet der Abteilungsleiter, dass auch unter Nutzung aller Einsparpotentiale KW-Vermerke unvermeidlich sind, muss er als Personalverantwortlicher vor Ort prüfen, inwiefern Einzelne seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Abteilung freiwillig in den IAM verlassen wollen. Wenn dies nicht oder in nicht ausreichendem Umfang der Fall ist,

- hat der Abteilungsleiter in einem kurzen Strategiepapier Kern- und Randbereiche seiner Abteilung zu benennen; hier muss der Kreis der Beschäftigten genau festgelegt sein, unter denen die KW-Vermerke realisiert werden sollen.
- Als letzten Schritt schreibt die Dienstvereinbarung vor, dass die Zuordnung von Personen zu den KW-Stellen anhand eines standardisierten, entweder vom IAM vorgegebenen oder selbst erstellten Kriterienkatalogs (so genanntes „Auswahlschema“) erfolgt.

Außerdem ist geregelt, dass die Mitarbeiter vor dem letzten Schritt über die Anzahl der KW-Vermerke in ihrer Abteilung und über die Kriterien der Auswahl zu informieren sind – einerseits, um die Praxis der abteilungs-internen Kommunikation gerade in Krisensituationen zu verbessern und ein Minimum an Transparenz herzustellen, andererseits, um den Beschäftigten Zeit für die Entscheidung zu geben, sich evtl. freiwillig KW-Stellen zuordnen zu lassen. Für diese Informationsgespräche bietet der IAM Hilfestellungen an.

Nachdem die Abteilungsleitung die KW-Stellen einzelnen Mitarbeitern zugeordnet hat, ist er in der Pflicht, die betreffenden Personen unverzüglich – in der Praxis wenige Tage nach der KW-Setzung – zu informieren und ein so genanntes „Übergabegespräch“ vorzubereiten; an diesem Gespräch sind Vertreter des IAM und des Personalrats zu beteiligen. Es gehört zu den Prinzipien des IAM, dass diese Übergabegespräche grundsätzlich in den Räumen der abgehenden Abteilung stattfinden: „Wir nehmen die Abteilungsleiter in die Pflicht, eine ordentliche Übergabe zu organisieren“, so drückt ein Mitarbeiter die Haltung und das Rollenverständnis des IAM aus. Die Entscheidung über die Form des Gesprächs liegt im Ermessen des Abteilungsleiters, so hat z.B. in einzelnen Fällen die Übergabe im Rahmen von Gruppengesprächen stattgefunden.

Da es zu seinen Aufgaben gehört, die Einhaltung des gesamten Verfahrens zu kontrollieren, tritt der IAM allerdings schon lange vor einem Übergabegespräch in Aktion. Die Abteilungsleiter müssen das Verfahren schriftlich dokumentieren und die Unterlagen in Form eines Antrags an den Beirat des IAM richten, wo dieser geprüft wird - und auch zurückgewiesen werden kann.

Die Prüfung der Anträge hat in der Anfangszeit des IAM erhebliche Probleme verursacht, da sich der Leitung des IAM zufolge „die Abteilungsleitungen an die Regularien, die wir mit dem Personalrat vereinbart haben, nicht gehalten haben.“ Diese Sicht teilt auch der Personalrat: „Anfangs haben viele Abteilungen versucht, sich von bestimmten Mitarbeitern zu trennen und dabei aus der Hüfte geschossen“. Inzwischen haben die Schwierigkeiten abgenommen. Ein wichtiger Schritt hierzu war die Einführung standardisierter, durch den IAM aufgestellter Personalauswahlkriterien. Dies geschah in Reaktion auf die Erfahrung, dass die Kriterienentwicklung und -dokumentation, die nach der ursprünglichen Dienstvereinbarung Aufgaben der Abteilungsleitungen waren, für diese durchweg mit zu großen zeitlichen Belastungen verbun-

den waren. Die Einführung standardisierter Kriterien trägt diesen Erfahrungen Rechnung und beseitigt einen Mangel der ursprünglichen Dienstvereinbarung, indem es die Abteilungsleitungen von der Pflicht befreit, sich mit der Entwicklung eigener Kriterien und Bewertungssysteme zu befassen.

Schaut man auf die Praxis, die sich seit der Arbeitsaufnahme des IAM herausgebildet hat, hat sich die Konfliktfähigkeit des IAM mit der Zeit erhöht. So wurde in den Anfängen des IAM zunächst keine Versuche unternommen, die Abteilungsleitungen mit Druckmitteln dazu zu bewegen, das vereinbarte Verfahren einzuhalten; in der Praxis wurden die „Grenzfälle“ der Anfangszeit im Interesse und zu Gunsten der Abteilungsleitung entschieden. Als Beispiel für das anfängliche Konfliktmanagement berichtet die Leitung von einem Fall, in dem es wegen offenkundiger Regelverletzungen bei der Personalisierung der KW-Vermerke zu „massiven Auseinandersetzungen“ mit der örtlichen Abteilungsleitung gekommen ist. Der IAM hat damals beschlossen, sich Konflikt vermeidend zu verhalten; die Motivation hierzu deutet der Leiter der Personalentwicklung wie folgt an: „Wir haben klein beigegeben, aber hätten wir versucht, das Verfahren durchzusetzen, was hätte das den drei Mitarbeitern geholfen?“. Würde der IAM auf der Einhaltung des vereinbarten Verfahrens bestehen, so die Befürchtung des IAM-Leitungsteams, würde er in nächster Instanz am Präsidium scheitern: „Das Präsidium hätte im Zweifel dem Abteilungsdirektor zugestimmt, auch wenn der sich nicht an das Verfahren gehalten hat“. Inzwischen gelten Konflikte in den Verfahren als „Startschwierigkeiten“, so die Leitung des IAM. Sowohl die Prozesse in den Abteilungen haben sich gebessert, was zur Entschärfung von Konflikten führt, als auch das Verhalten des IAM. Die Konflikt vermeidende Strategie der Anfangszeit „würde ich nicht mehr machen“, stellt der Leiter der Personalentwicklung fest.

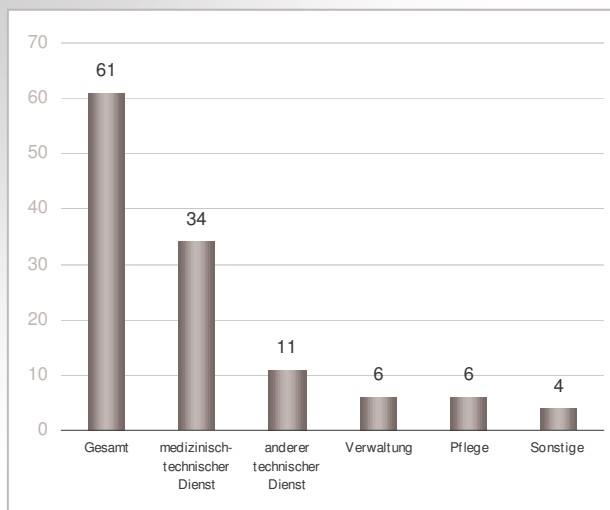
Unabhängig von der Frage, wie im Konfliktfall durch den IAM entschieden wird, erfolgt grundsätzlich eine gründliche Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen, die die Abteilungsleiter einreichen müssen. Da die Abteilungsleitungen das formale Verfahren häufig vernachlässigen und fehlende Angaben oder Antragsunterlagen erst später nachreichen, der IAM aber Anträge nur bearbeitet, wenn sie in vollständiger Form vorliegen, gibt es oft spürbare zeitliche Verzögerungen im Verfahren. Dies sorgt für Konfliktpotential zwischen dem IAM und den Abteilungsleitungen.

Dass es dem IAM bei der Personalisierung von KW-Vermerken nicht mit letzter Konsequenz gelingt, die bestehenden Regeln durchzusetzen, liegt im Wesentlichen an der ungleichen Verteilung der Machtressourcen zwischen IAM und Abteilungsleitungen; die Mitglieder des IAM-Beirats bringen dies mit dem Ausspruch, „wir haben es mit Königreichen zu tun“ auf dem Punkt. Im Sinne von Ortmann wird an dieser Stelle deutlich, dass die Einführung neuer Prozesse in Organisationen immer „eine Sach- und eine Machtfrage zugleich“ (Ortmann

1995: 130) ist: Trotz der Notwendigkeit und einer entsprechenden Verpflichtung ist ein Teil der MHH-Abteilungsleitungen nicht bereit, im Bereich der Personalbeschaffung und -reduktion ein Stück des eigenen Entscheidungsspielraums an den IAM abzugeben. Um ihre Macht zu erhalten, greifen die Abteilungsleitungen zu verschiedenen mikropolitischen Tricks, etwa dadurch, dass Informationen in Ausschreibungsverfahren gezielt verändert werden. Dies geschieht in dem sicheren Wissen, dass von Seiten der MHH-Leitung nennenswerte Sanktionen nicht zu befürchten sind.

Die bisherige Praxis des Internen Arbeitsmarktes in der MHH ist also wesentlich durch die bestehende – ungleiche – Machtverteilung zwischen IAM, Abteilungsleitungen und MHH-Präsidium geprägt.

Abbildung 2: Herkunft der IAM-Beschäftigten nach Dienstzugehörigkeit



Quelle: IAM der MHH, Stand September 2006

Mit dem Personalrat existiert noch ein weiterer Akteur mit Handlungskompetenzen im Personalwesen, der eigene Interessen und Möglichkeiten zu ihrer Durchsetzung besitzt. Als Mitglied des Beirats kennt er die Spielregeln und -praxis des MHH-internen Arbeitsmarktes und ist darüber über etwaige Regelverletzungen oder Abweichungen von den Vorschriften der Dienstvereinbarung informiert. Im Unterschied zur IAM-Leitung und zum Kernteam steht der

Personalrat nicht zwischen Abteilungsleitung und Präsidium, sondern ist in der Lage, mittels der Androhung von Rechtsmitteln die Einhaltung der Dienstvereinbarung durchzusetzen bzw. den IAM-Prozess zu Gunsten der Beschäftigten zu beeinflussen.

Trotz dieser rechtlichen Möglichkeit ist der Widerspruch des Personalrats in den Konfliktfällen in der Anfangszeit ausgeblieben, was zum Teil auf eine zurückhaltende Position in der Anfangsphase des IAM zurückgeführt werden kann, in der man sich ähnlich Konflikt vermeidend wie die IAM-Leitung verhalten wollte. Es lenkt den Blick aber auch auf ein strukturelles Problem des Personalrats, die mit seiner Mitgliedschaft im IAM-Beirat zu tun hat. Diese Einbindung ist unter dem Gesichtspunkt der Verbesserung des Kommunikationsflusses einerseits positiv zu bewerten, ist andererseits aber für den Personalrat mit einem Rollenkonflikt verbunden, der seine Partizipationskompetenz entscheidend schwächt: Der Anspruch, loyaler Teil des IAM und gleichzeitig Vertreter von Beschäftigteninteressen zu sein, führt in der der-

zeitigen Praxis zu einem Dilemma, unter dem letzteres, die Vertretungsfunktion des Personalrats, leiden könnte.

2.5.3 Die Vorgehensweise des IAM

Wie im vorstehenden Abschnitt gezeigt, findet der Erstkontakt zwischen (KW-)Beschäftigten und den Mitarbeitern des IAM in der alten Abteilung statt. Auf Seiten des IAM nimmt an diesen Übergabegesprächen grundsätzlich eine der beiden Vollzeitkräfte des Kernteams teil und damit eine der „Hauptverantwortlichen“ des IAM, wie die Mitarbeiterinnen ihre eigene Rolle beschreiben. Die Gespräche dauern etwa ½ Stunde. Sie haben den Zweck, die Beschäftigten über seine „KW-Situation“ und die Tätigkeit des Internen Arbeitsmarkts zu informieren.

Die Mitarbeiterinnen des IAM, die die Übergabegespräche führen, erleben bei den Betroffenen sehr unterschiedliche Stimmungen. Das Gros der Beschäftigten „nimmt den KW-Vermerk einfach hin“, wie es eine Mitarbeiterin des IAM ausdrückt. Wendungen ins Positive, Fälle von motivierten Beschäftigten „die den Wechsel als echte Chance begreifen“, sind vor allem dann anzutreffen, wenn Mitarbeiter sich freiwillig, im Vorfeld der Personalisierung der KW-Vermerke für eine Versetzung in den IAM gemeldet haben (siehe Abschnitt 2.5.1).

Mit dem zweiten Gespräch, das zwei oder drei Tage nach der Übergabe stattfindet, beginnt die eigentliche Arbeit des IAM mit den Beschäftigten: Es kommt zum Erstkontakt mit dem für die individuelle Begleitung zuständigen IAM-Mitarbeiter und der Beschäftigte kommt mit seinem beruflichen Hintergrund und seinen gewünschten Tätigkeitsfeldern zu Wort. Teilweise nehmen an diesen Gesprächen – neben den individuellen Betreuern – auch die Vollzeitkräfte des IAM teil.

Insgesamt sind dieses Gespräch und der weitere Prozess nur in geringem Maße standardisiert, was auch daran zu erkennen ist, dass man innerhalb des IAM bisher noch keine feste Bezeichnung dafür gefunden hat: „Das Gespräch hat keinen Namen, weil es letzten Endes ja auch keine feste Struktur hat“, formuliert eine Mitarbeiterin des IAM. Der entscheidende Grund für diese Offenheit liegt nach Sicht des IAM-Kernteams in der Unterschiedlichkeit der Berater, in der „jeder seinen eigenen Stil“ pflege. Diese Verschiedenheit zuzulassen sei die Voraussetzung dafür, dass sowohl die Gespräche als auch die Vermittlung „mit viel Phantasie gestaltet“ werden können.

Auch wenn die Gesprächsstruktur und -führung im Prinzip offen ist, erfragt der oder die zuständige IAM-Berater/in in dem Gespräch systematisch die vormaligen Tätigkeiten und Qualifikationen des Beschäftigten. Dieses mit standardisierten Fragen erstellte Profil wird dann im Rahmen einer Datenbankabfrage mit dem Angebot an offenen Stellen abgeglichen, um möglichst eine sofortige Bewerbung bzw. Versetzung zu ermöglichen.

Ein IAM-Mitarbeiter beschreibt das weitere Vorgehen wie folgt: „Wenn die Stärken nicht so ausgeprägt sind oder, was neue Technologien angeht, Defizite vorliegen, dann überlegen wir, was es dort für Schulungsmaßnahmen gibt“. Die Suche nach Schulungsangeboten bezieht sich dabei auf die MHH-internen Fortbildungen. Eine weitere und wichtige Möglichkeit, Versetzungen anzubahnen, ist die Organisation von Hospitationen in den verschiedenen Abteilungen der MHH. Diese könne bis zu sechs Monate dauern und dienen dazu, Beschäftigte an neue Tätigkeiten und Qualifikationen heranzuführen.

Die Betreuung eines KW-Beschäftigten hängt damit hauptsächlich von seinen Qualifikationen und den offenen Stellen ab; diese Faktoren bestimmen die Dauer des Vermittlungsprozesses und die Art der weiteren Betreuung durch den IAM. Erweist sich die Vermittlung als schwierig, kommt es zu einer zyklischen Arbeit des IAM, die von Qualifizierungsphasen und vor allem von Hospitationszeiten unterbrochen werden. Vorrang haben dabei immer Bewerbungsaktivitäten: Immer dann, wenn geeignete offene Stellen vorliegen, werden die Beschäftigten vom IAM aufgefordert, sich darauf zu bewerben.

Eine besondere Schwierigkeit entsteht für den IAM immer dann, wenn der Arbeitsplatz des KW-Versetzten physisch wegfällt (z.B. aufgrund eines „Aufgabentfalls“). In solchen Fällen steigert der IAM seine Anstrengungen erheblich, um die Betroffenen sehr schnell auf neue Arbeitsplätze zu vermitteln. Dabei gilt der Grundsatz des IAM, dass kein MHH-Beschäftigter aufgrund fehlender Beschäftigungsmöglichkeit zu Hause bleibt – „auch nicht für einen Tag“, so unterstreicht ein Berater diese IAM-Regel.

2.5.4 Die Vermittlungsarbeit des IAM in Zahlen

Seit der Aufnahme seiner Tätigkeit im Juni 2005 hat der Beirat des IAM insgesamt 28 Anträge (Stand September 2006), auf KW-Stellen bearbeitet. Zwei durch den Beirat zurückgewiesene Anträge wurden nicht wieder neu gestellt. Die 26 genehmigten Anträge bezogen sich auf insgesamt 61 Beschäftigte, die meisten von ihnen (45) entfielen auf den technischen Dienst; während aus der Pflege und auch der Verwaltung jeweils nur sechs Beschäftigte in den IAM versetzt wurden (Abbildung 2).

29 Personen und damit etwa die Hälfte des Gesamtzugangs sind bisher auf andere Arbeitsplätze vermittelt worden, fünf IAM-Beschäftigte haben die MHH verlassen, entweder weil sie in Rente gegangen sind oder Arbeitsplätze außerhalb der Klinik gefunden haben.

Neben diesen Bewegungsdaten ist auch eine Bestandsbetrachtung des IAM-Klientels interessant. Ende September 2006 befanden sich insgesamt 26 KW-Beschäftigte im Internen Arbeitsmarkt. Von diesen Mitarbeitern waren elf auf verschiedenen Hospitationsstellen; fünf im rentennahen Alter und daher nicht in der aktiven Vermittlung; neun weitere Personen werden

in der Statistik des IAM als Beschäftigte geführt, deren Vermittlung „realistisch nicht möglich“ sei (vgl. Abschnitt 2.5.6).

2.5.5 Offene Stellen und Vermittlung von KW-Beschäftigten

Die Dienstvereinbarung zum internen Arbeitsmarkt bestimmt, dass „freie Arbeitsplätze vorrangig intern besetzt werden“ sollen. Von daher haben die Abteilungsleiter die Pflicht, die Profile der offenen Stellen in einem standardisierten Verfahren dem IAM zu melden. Dies gilt ausnahmslos für die gesamte MHH und damit auch für die relativ große Gruppe der Drittmittelstellen. Das heißt, auch Forschungsgruppen und -projekte haben die Pflicht, Bewerber aus dem IAM im Einstellungsverfahren zu berücksichtigen und zu den Gesprächen einzuladen.

Wie bereits in Abschnitt 2.5.3 dargestellt, ist die Drittmittelforschung insbesondere für Personalüberhänge in medizinisch-technischen Berufen – und damit der wichtigsten Klientel des IAM – ein wichtiges Beschäftigungsfeld. Sowohl die wachsende Bedeutung der Projektbeschäftigung in der MHH als auch die zeitliche Begrenzung von Forschungsprojekten sorgen für regelmäßigen, wenn auch unter Umständen diskontinuierlichen Personalbedarf. Allerdings sind hier – so das Ergebnis der Interviews mit Leitern von Forschungsabteilungen – bei dem Versuch, die gesuchten Mitarbeiter aus dem Bestand des IAM zu vermitteln, besonders hohe Widerstände zu überwinden.

Die Meldung offener Stellen

Dass insbesondere die Leitungen der Forschungsabteilungen, aber auch die Leiter einiger Regelbereiche des Krankenhauses stark abgeneigt sind, „ihre“ offenen Stellen mit Mitarbeitern aus dem IAM zu besetzen, beruht auf verschiedenen Gründen:

- Zum einen hat die Einführung von zentralem Controlling und leistungsorientierter Budgetzuweisung den Druck auf viele Abteilungen erhöht. Vor diesem Hintergrund sehen sich die Abteilungsleiter mehr denn je zu einer „Bestenauswahl“ gezwungen, und erleben die Zuweisung von Personal aus dem Bestand der IAM als konzeptionellen Widerspruch: Auf der einen Seite werden Höchstleistungen mit hohem Druck eingefordert, auf der anderen Seite werden Kompromisse und Rücksichtnahmen bei der Rekrutierung von Personal verlangt. Der zweite Punkt sei mit dem ersten nicht vereinbar, wenngleich er aus einer MHH-weiten Perspektive nachvollziehbar sei, berichtet ein Abteilungsleiter der MHH.
- Eng mit dem ersten Punkt verbunden ist ein grundsätzliches Problem interner Arbeitsmärkte, nämlich die Befürchtung der Personal aufnehmenden Abteilungen, das auf dem internen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehende Personal sei das Ergebnis einer Negativauswahl in den bisherigen Abteilungen. In der MHH wird dieser systematische Stigmatisierungs-Effekt zwar durch die Standardisierung und relativ hohe for-

male Transparenz des Auswahlverfahrens abgemildert, allerdings wissen die Abteilungsleiter um die Möglichkeiten ihrer Kollegen in den abgebenden Abteilungen, in der Praxis ihre Interessen durchzusetzen und Regeln im Zweifelsfall zu umgehen.

- Ein dritter Grund ist kultureller Natur: Aufgrund des ausgeprägten „Ständedenkens“ der medizinischen Hochschule kann den Abteilungsleitern eine starke Abneigung gegen jede Art der Einmischung in abteilungsinterne Prozesse attestiert werden. Die mit dem IAM verbundenen Prozesse werden von einem großen Teil der Abteilungsleiter als Bevormundung erlebt.

In Interviews mit Abteilungsleitern wurden die Möglichkeiten, offene Stellen für den IAM möglichst unattraktiv erscheinen zu lassen, offen ausgesprochen. Insgesamt gibt es schon in der Phase der Stellenausschreibung zwei Wege, Bewerbungen durch KW-Beschäftigte zu verhindern: Zum einen können die Abteilungsleiter das Anforderungsprofil der Stelle so weit spezifizieren, dass eine IAM-Bewerbung ausgeschlossen wird. Zum anderen können die Abteilungsleiter unter Hinweis auf geringe Projektbudgets eine Entgeltstufe wählen, die deutlich unter der liegt, die in der MHH üblich ist. Zwar gilt für die Beschäftigten der Bestandsschutz, doch der mit der Entgeltstufe subjektiv verbundene Statusverlust macht die Stelle für interne Beschäftigte unattraktiv. In der Praxis werden beide Mittel effektiv eingesetzt, so dass die Abteilungsleiter zwar zu „Tricks“ greifen müssen, aber letztlich bei ihren Personalentscheidungen nicht unter dem Druck stehen, gegen ihren Willen IAM-Mitarbeiter bevorzugen zu müssen.

Falls der IAM nach dem EDV-Abgleich oder auch nach interner Diskussion zu dem Schluss kommt, dass die interne Besetzung einer ausgeschriebenen Stelle ausgeschlossen ist, ist er dazu verpflichtet, die betreffende Abteilung „unverzüglich“ darüber zu informieren, dass die Stelle ohne IAM-Beteiligung besetzt werden kann.

Das Verfahren der Stellenbesetzung

Ist der IAM nach dem Abgleich von Stellenanforderung und Arbeits(kräfte)angebot der Ansicht, dass es im IAM geeignete Kandidaten gibt – dies bezieht sich in diesem Fall nicht nur auf KW-Beschäftigte, sondern auch auf Beschäftigte mit freiwilligem Veränderungswunsch (vgl. Abschnitt 2.5.1) – hat er zwei Wochen Zeit, der Abteilungsleitung die Bewerberprofile zuzustellen. Die Bewerber aus dem IAM stehen in einigen Fällen – und zwar dann, wenn das Präsidium der externen Besetzung zugestimmt hat – in Konkurrenz mit externen Bewerbern, sie stehen ferner in Konkurrenz zu MHH-internen, freiwilligen Bewerbungen ohne IAM-Beteiligung.

Zur Unterstützung seiner Vermittlungsbemühungen setzt der IAM in erster Linie auf positive Anreize und Überzeugungsarbeit und weniger auf Druckmittel, die – wie in Abschnitt 2.5.2

beschrieben – sowieso nur ansatzweise vorhanden sind. Zu letzteren gehört die Verpflichtung der einstellenden Abteilungen, IAM-Beschäftigte zu den Bewerbungsgesprächen einzuladen. In diesem Fall hat der IAM das Recht, an den Gesprächen teilzunehmen. Allerdings kommen nicht alle Abteilungsleiter dieser Pflicht regelmäßig nach, so eine Beraterin des IAM: „Man muss sich immer um diese Termine kümmern; das [die Einladung des IAM] wird gerne vergessen“. Auch die Überzeugungsarbeit gegenüber den Abteilungsleitern ist aus Sicht des IAM-Teams aufwändig und nicht einfach; insbesondere da das Vermittlungsgeschäft von kreativen Lösungen lebt und auch Qualifikationen einbezieht, die neben der bisherigen Haupttätigkeit der Beschäftigten liegen. „Vermittlungen müssen mit viel Phantasie gestaltet werden“, berichtet ein IAM-Berater, z.B. wenn es darum geht, „einen Chefarzt davon zu überzeugen, eine Fotografin als Krankenschwester einzustellen - das ist in seinem Denken absolut nicht vorhanden“.

Um die Barrieren gegenüber IAM-Beschäftigten aufzubrechen, verfügt der IAM über zwei Arten des positiven Anreizes.

- Das zentrale Instrument sind zeitlich befristete Hospitationen, die aus Mitteln des IAM finanziert werden. Je nach Beschäftigungsfähigkeit und Konkurrenz um die freie Stelle – Hospitationen müssen immer mit ausgeschriebenen Stellen verbunden sein – sind kurze Hospitationen von einigen Tagen möglich, sie können aber auch auf eine längere Dauer von bis zu sechs Monaten ausgedehnt werden. Sie sind für die Abteilungen ein interessantes Angebot, da sie die örtlichen Budgets erheblich entlasten können.

Obwohl Hospitationen (formal) immer mit ausgeschriebenen Stellen verbunden sein müssen, kommt es in der Praxis vor, dass Mitarbeiter – insbesondere solche, die mit Vermittlungshemmnissen behaftet sind – zur Probearbeit abgeordnet werden, ohne dass eine Stellenbesetzung ansteht (siehe Abschnitt 2.5.6). Der IAM verfolgt damit das Ziel, sich von dem tendenziell wachsenden Bestand an mobil gemeldeten Mitarbeitern zu entlasten, ferner sollen diese Einsätze dazu beitragen, die Beschäftigungsfähigkeit der KW-Mitarbeiter zu verbessern oder überhaupt wiederherzustellen. So sind die Berater bei bestimmten KW-Mitarbeitern „froh, wenn man sie kurzfristig in Arbeit bekommt“ – und zwar auch dann, wenn in dem Bereich, in dem die Hospitation stattfindet, keine unbefristete Stelle in Aussicht steht.

- Ein weiteres Instrument, mit dem der IAM versucht, die Abteilungsleitungen zur Übernahme von KW-Beschäftigten zu bewegen, sind Qualifizierungsmaßnahmen. Aufgrund des oft wenig kooperativen Verhältnisses zwischen IAM und den Abteilungsleitungen werden diese Maßnahmen in der Praxis bereits im Vorfeld der Bewerbung allein vom IAM konzipiert, um die Struktur des Angebots an KW-Beschäftigten zu verbessern. Indi-

viduelle Qualifizierungsmaßnahmen gemeinsam mit den Leitungen aufnehmender Abteilungen zu planen, wird vom IAM als nicht effektiv eingeschätzt.

Mit diesen Instrumenten gelingt es dem IAM, einen Teil seiner Beschäftigten auch in den vergleichsweise schwer zugänglichen Bereich der drittmittelfinanzierten Forschungsprojekte zu vermitteln. Ist dies einmal geglückt, ist der weitere Verlauf – der Befristung des ersten Einsatzes zum Trotz – in der Regel positiv: Die Mitarbeiter bleiben normalerweise nach Ablauf des ersten Projekts im Drittmittelbereich und werden dann in aufeinander folgenden Projekten weiter beschäftigt. Für die Abteilungsleiter hat die Beschäftigung von Mitarbeitern aus dem IAM-Pool einen weiteren Vorteil: Sie werden auf diese Weise von dem Problem befreit, dass extern rekrutierte Projektmitarbeiter nach fünf Jahren (nach §30 TVL) ein Anrecht auf Entfristung ihres Arbeitsvertrags erlangen, so dass das Beschäftigungsverhältnis vor Ablauf dieser Zeit beendet werden muss, wenn es nicht in ein unbefristetes Beschäftigungsverhältnis überführt werden soll.

Neben den Anreizsystemen Hospitation und Qualifizierung versucht der IAM, die Chancen seiner Klienten zu erhöhen, indem IAM-Mitarbeiter Bewerbungsverfahren – und insbesondere an den Bewerbungsgesprächen – teilnehmen. Allerdings wird die Präsenz bei vollständigen Bewerbungsrunden, die je nach Bewerberlage viele Stunden in Anspruch nehmen kann, als „ungeheurer Zeitfresser“ eingeschätzt. Die Teilnahme des IAM an diesen Verfahren – und insbesondere an den Entscheidungsrunden im Anschluss an die Vorstellungsgespräche – ist nach Einschätzung des Kernteam nur begrenzt effektiv.

In Bezug auf die Vermittlungspraxis des IAM lässt sich an dieser Stelle zusammenfassen, dass die per Dienstvereinbarung aufgestellte Regel, offene Stellen vorrangig mit IAM-Beschäftigten zu besetzen, mit den gegebenen Instrumenten nicht mit letzter Konsequenz durchzusetzen ist. Da auf die Abteilungsleiter keine spürbaren Druckmittel einwirken, können sie weitgehend frei entscheiden, ob sie Mitarbeiter aus dem IAM oder „freie Bewerber“ des internen oder gegebenenfalls externen Arbeitsmarkts rekrutieren. Dabei variiert die Effektivität des IAM mit der Art des Personalbedarfs. Gerade „die Abteilungen, die Geld für Stellen haben“, so eine Beraterin des IAM, wollen die Stelle möglichst ohne störenden Einfluss des IAM besetzen; dies gilt gerade für Forschungsprojekte und den Drittmittelbereich. In diesen Fällen gelingt es dem IAM nicht, „sich als Servicepartner darzustellen“, zumal der monetäre Vorteil, der mit einer IAM-finanzierten Hospitation verbunden ist, im Fall von Personalbudgets aus Drittmitteln nicht greift: Personalmittel Dritter nicht abzurufen, weil die betreffenden Stellen zeitweise aus IAM-Mitteln finanziert werden können, bringt für die Abteilungen keinen Vorteil, da Drittmittel in bestimmten Förderstrukturen nach einiger Zeit verfallen, wenn ihnen keine nachgewiesenen Personalausgaben gegenüberstehen.

Insgesamt schätzt das Team des IAM speziell für diesen Bereich die Situation als unbefriedigend ein. Dennoch bestehen innerhalb des Teams sehr unterschiedliche Vorstellungen, wie die instrumentelle Ausstattung des IAM verbessert werden sollte. Beispielsweise erscheint es aus Sicht bestimmter IAM-Mitarbeiter nicht vorstellbar, durch die Einführung stärkerer Druckmittel mehr Einfluss auf die Abteilungsleitungen zu gewinnen: „Da muss man einfach Hierarchien ernst nehmen“. Eine andere Meinung vertritt der Leiter der Personalentwicklung, der sich durchaus schärfere Druckmittel wünscht.

2.5.6 KW-Mitarbeiter mit Vermittlungshemmnissen

Dass Vermittlungsversuche in Einzelfällen nicht gelingen oder sich als zähe Prozesse darstellen, liegt nicht nur an der Stellenbesetzungspraxis in den aufnehmenden Abteilungen. Ein weiterer wichtiger Faktor ist die Struktur des Personalangebots des IAM, das im Wesentlichen durch die Personalauswahl der abgebenden Abteilungen bestimmt wird. Aus Sicht des IAM entstehen Probleme vor allem dann, wenn die Abteilungen Beschäftigte mit mehr oder weniger erheblichen Vermittlungshemmnissen in dem IAM übergeben.

Ein Blick in die IAM-Statistik zeigt dabei die quantitative Bedeutung der Vermittlungshemmnisse: In den ersten eineinhalb Jahren sind insgesamt neun KW-Beschäftigte dauerhaft in den IAM übergegangen (von insgesamt 61 zugegangenen Personen). Damit liegt der Anteil der Gruppe mit Vermittlungshemmnissen an allen Zugängen bei etwa 15% - ein Prozentsatz, der für das Vermittlungsgeschäft des IAM nicht alarmierend hoch ist. Mit anderen Worten: Die Vermittlungen des IAM sind zu (beachtlichen) 85% erfolgreich und weitgehend unproblematisch.

In der subjektiven Wahrnehmung der IAM-Betreuer, die eher den Bestand als die Bewegungsdaten wahrnehmen, wird die Situation anders bewertet. Die dauerhaft im Bestand bleibende – aber relativ kleine – Gruppe der Schwer-Vermittelbaren verursacht für die Mitarbeiter des IAM einen erheblichen, oft auch schwierigen und unbefriedigenden Vermittlungs- und Betreuungsaufwand und spielt aus diesem Grunde in den Köpfen (und in der Arbeit) des Kernteams eine weitaus größere Rolle als die relativ große Gruppe derjenigen, die nur kurz im IAM verbleiben.

Das Kernteam des IAM bezeichnet diese Gruppe als „Nicht-Vermittelbare“, auch die interne IAM-Statistik drückt es mit ähnlicher Direktheit aus: Es sind Beschäftigte, deren „Vermittlung realistisch nicht möglich [ist] aufgrund erheblicher gesundheitlicher Einschränkungen (z.B. Suchtproblematik, somatische Einschränkungen, Schwerbehinderung, psychische Einschränkungen) oder aufgrund mangelnder Motivation oder fehlender leistungsgerechter Arbeitsplätze“. Nach Einschätzung der IAM-Berater/innen sind die Ursachen der Nicht-

Vermittelbarkeit in der Praxis weitaus weniger vielfältig: es sind vor allem gravierende Defizite in der sozialen Kompetenz, teilweise gepaart mit psychischen Erkrankungen.

Dass diese Probleme entstehen konnten, liegt nach Einschätzung des IAM im Wesentlichen an Führungsdefiziten in den bisherigen Abteilungen der KW-Beschäftigten: Die Abteilungsleiter haben die ersten Anzeichen persönlicher Problemlagen nicht wahrgenommen oder, aus Gründen mangelnder Kommunikations-Kompetenz, nicht ansprechen können. Selbst bei dauerhaften Problemen wird, so Mitarbeiter/innen des IAM, tendenziell zu defensiv mit den Beschäftigten umgegangen. Dabei seien den Abteilungsleitern die Problemlagen bekannt, zumal sie sich teilweise über Jahren entwickelt hätten. Und gerade dann, schätzen Mitarbeiter des IAM ein, führen Passivität und (partielle) Führungsschwäche der Leitungsebene zu einer Verhärtung der individuellen Probleme.

Für die Abteilungen, welche Mitarbeiter mit derlei Leistungseinschränkungen beschäftigten, stellt der IAM eine Chance dar: Durch die Versetzung der Beschäftigten wird der Effekt des (Führungs-)Problems externalisiert. Aus der Perspektive des IAM ist diese Abkehr vom Verursacherprinzip aber ein ernsthaftes Problem; eine Mitarbeiterin des Kernteams drückt es wie folgt aus: „Wir befürchten, eine Art Müllsack für die Abteilungen zu sein“. Dass dieser Effekt nicht intendiert war, zeigt sich daran, dass ein dauerhafter Verbleib von Beschäftigten im IAM konzeptionell nicht vorgesehen war. Der IAM ist von der Konzeption und seinem Selbstverständnis her eine Vermittlungsagentur, zu der – so der Leiter der Personalentwicklung – „keine Personalbetreuungsabteilung“ gehört.

Der IAM versucht daher, mittels des Beirats und des KW-Antragsverfahrens der KW-Setzung dieser Beschäftigtengruppe entgegen zu wirken. Der Beirat hat sich im Rahmen der Antragsprüfung (vgl. u.a. Abschnitt 2.5.2) die Aufgabe gestellt, die Überleitung von Personen in den IAM zu verhindern, bei denen von vorneherein sichtbar ist, dass sie nicht vermittelbar sind. Aus diesem Grunde wird dort von Fall zu Fall die Frage diskutiert, ob die Beschäftigten, für die eine KW-Setzung beantragt wurde, grundsätzlich vermittelbar sind. Der Leiter der Personalentwicklung fasst die Rolle des IAM wie folgt zusammen: „Der IAM ist nur dann zuständig, wenn sich die Rahmenbedingungen der Beschäftigung geändert haben, und Beschäftigte nicht mehr eingesetzt werden können – aus finanziellen Gründen der Abteilung oder aus gesundheitlichen Gründen“. Daraus zieht er die folgende Konsequenz: Wenn die Ursache der kw-Setzung in führungs- oder arbeitsrechtlichen Problemen liegt, ist allein die Abteilungsleitung verantwortlich; sie kann die (hausgemachten) Probleme nicht an den IAM übergeben.

Dieser klaren Haltung zum Trotz ist es jedoch schwierig, bei dieser Prüfung zu einem eindeutigen Ergebnis zu kommen, da es sich meist – wie im Beirat eingeräumt wird – um Grenzfälle handelt. „Manches wissen wir, manches können wir steuern und verhindern, manches nicht“. Ein Grund – und wiederum ein Zeichen dafür, welches Verbesserungspotential in der Perso-

nalführung vor Ort besteht – ist die oftmals schlechte Aktenlage, die insbesondere durch den Personalrat moniert wird. Gerade in kritischen Fällen lässt sich „die Geschichte des KW-Vermerks“, so der Personalrat, „häufig nicht mit Hilfe der Akten nachzeichnen“. Insofern ist die Effektivität des Gegensteuerns begrenzt.

Trotz des Prüfungsverfahrens kann letztlich nicht verhindert werden, dass Schwer-Vermittelbare mit geringer Beschäftigungsfähigkeit an den IAM übergehen. Für diese Beschäftigten fällt es schwer, ein geeignetes Vermittlungskonzept zu entwickeln. Der Leiter der Personalentwicklung drückt die Art des Problems wie folgt aus: „Die Schwierigkeit ist, die [Beschäftigten] nach und nach an einen Acht-Stunden-Tag heranzuführen“. Erschwerend kommt hinzu, dass das Verhältnis der Beschäftigten zu den Vorgesetzten in ihrer bisherigen Abteilung in der Regel belastet ist und sie (und auch der IAM) bei internen Bewerbungsverfahren nicht damit rechnen können, dass die bisherigen Vorgesetzten sie den Leitern der aufnehmenden Abteilungen weiterempfehlen.

Um die als nicht-vermittelbar eingestuften IAM-Beschäftigten trotz aller Schwierigkeiten in der MHH zu beschäftigen, werden diese in „wertstiftender Arbeit“ eingesetzt; damit sind Einsätze gemeint, die einen Nutzen für die Medizinische Hochschule stiften, „auch wenn sie nicht vergütet werden“. Dies können etwa Tätigkeiten zur Verbesserung des Service in der MHH sein „oder Sachen, die liegen geblieben sind“, so der Leiter der Personalentwicklung.

Bewertet man den IAM der MHH vor dem in den vorstehenden Abschnitten beschriebenen Hintergrund, zeigt sich eine zentrale Schwäche des von der MHH gefahrenen Modells, KW-Beschäftigte organisatorisch dem IAM zuzuordnen und in diesen zu versetzen. Auf diese Weise haben die Abteilungsleitungen die Möglichkeit, die negativen Folgen eines etwaigen eigenen Fehlverhaltens externalisieren zu können: Nachdem sie es – oft über eine längere Zeit hinweg – versäumt haben, die bei einzelnen Beschäftigten stattfindenden gravierenden Fehlentwicklungen wahrzunehmen und diesbezüglich Gegenstrategien zu entwickeln, wird ihnen mit dem IAM die Möglichkeit geboten, die „Kosten“ dieses Versäumnisses durch die Versetzung dem IAM aufzubürden.

Damit bestehen auf Seiten der Abteilungsleiter keine Anreize, die Schieflagen im Führungsverhalten zu beseitigen bzw. an der Verbesserung der Situation der betroffenen Beschäftigten mitzuwirken. Auf Seiten des IAM belasten die Beschäftigten mit Vermittlungshemmnissen das Kerngeschäft, indem sie die Reputation dieser Einrichtung gefährden. Mit nur geringen Druckmitteln ausgestattet, steht der IAM gegenüber den rekrutierenden Abteilungen im Wettbewerb mit externen oder nicht KW-gesetzten, internen Bewerbern. Er ist daher gezwungen, mit Anreizen und qualitativ hochwertigen Angeboten zu arbeiten. In dieser Wettbewerbssituation haben Schwer-Vermittelbare wenig Platz. Eine IAM-Beraterin drückt die Situation wie

folgt aus: „Momentan sind wir an einem Punkt, wo zwar die, die schwierig zu vermitteln sind, noch da sind, aber wir die Anfragen nicht mit diesen bedienen können“.

Die Beraterinnen und Berater geraten so in ein schwieriges Spannungsfeld, in dem ein Teil der Klientel mit dem institutionellen Rahmen und Anspruch des IAM nicht im Einklang stehen.

2.6 Zusammenfassende Bewertung

Mit der Einführung des Internen Arbeitsmarkts an der MHH ist es der Personalentwicklung gelungen, die langfristige personelle Anpassungsfähigkeit des Krankenhauses zu erhöhen und dazu beizutragen, dass der Ausschluss betriebsbedingter Kündigungen auch in Zeiten größerer Restrukturierungen und Kostenreduktionen fortgeführt werden konnte. Damit kann man den IAM als innovatives und erfolgreiches Modell betrieblicher Flexicurity bezeichnen, oder im Sinne von Schmid (1998), als „Übergangsarbeitsmarkt“, der sich innerhalb des Krankenhauses-Arbeitsmarkts verwirklicht. Über die Funktion, Beschäftigung zu sichern und Entlassungen zu vermeiden, lässt sich das MHH-interne Fördersystem als institutionelles Arrangement begreifen, das Unsicherheiten, die mit dem internen Wechsel verbunden sind, aufhebt bzw. vermindert. Mit den Worten von Schmid hilft der IAM auf vielfältige Weise, das „kritische Ereignis“ des internen Arbeitsplatzwechsels zu überbrücken (Schmid 2004: 35).

Neben finanziellen Risiken, die über Regeln zur Wahrung des Bestandsschutzes weitgehend ausgeschlossen werden, zielt der IAM vor allem auf die Vermeidung von Prozess-Risiken, die mit intern-funktionaler Flexibilität verbunden sind. Als Instrumente zu nennen sind insbesondere die mit dem IAM verbundenen Regeln zur Personalauswahl in den abgebenden Abteilungen, die Kontrollfunktion des Beirats, sowie die Unterstützung der IAM-Beschäftigten bei der Suche und Aufnahme einer internen neuen Tätigkeit. Diese prinzipielle und außerordentlich positive Eigenschaft des IAM ist sicher auch dem Umstand zu verdanken, dass der IAM aus dem Bereich des Personalwesens entstanden und auch dort eingegliedert ist, und nicht, wie vergleichbare Modelle in einzelnen Bundesländern, in mit Finanzen befassten Abteilungen.

Die Prozess-Orientierung des IAM ist auch vor dem Hintergrund der Besonderheiten eines Krankenhauses mit seiner eigenen Führungsstruktur und -kultur besonders hervorzuheben. Ein Großteil des Arbeitsmarkts der MHH besteht aus medizinischen Abteilungen, die von (Chef-)Ärzten geführt werden. Managementqualitäten spielen eine relative geringe Rolle, nicht zuletzt sind die Abteilungsleitungen „häufig gefährdet, sich von traditionellen ärztlichen Rollen nicht lösen zu können“ (Wörz/Busse 2004: 705). Damit bedeutet die Entwicklung von Prozessen der KW-Definition und der Personalauswahl eine erhebliche Verbesserung der Managementpraxis, zumal sie in einer Dienstvereinbarung geregelt ist und hohe Verbindlichkeit besitzt. Damit wird dem üblichen Individualismus der Führungsstile in den einzelnen

„Königreichen“ der Abteilungen eine verbindliche und MHH-weit gültige Anweisung entgegen gestellt; zugleich wird versucht, die abteilungsinterne Kommunikation zwischen Leitung und Beschäftigten zu verbessern.

Weitere Positiv-Faktoren des IAM sind sein hohes Engagement und seine Kommunikationskompetenz, so dass viele Abteilungsleitungen über die Zeit „ein vertrauensvolles Umgehen“ mit dem IAM entwickelt haben; mit der Entwicklung von Routinen fällt die tägliche Arbeit des IAM leichter, zudem gibt es häufig Lob aus den Abteilungen über die Praxis des IAM. Über die positive Bewertung in einer Gesamteinschätzung hinaus lohnt es sich jedoch, einzelne Aspekte des IAM kritischer zu betrachten. Dies sind insbesondere das „Versetzungsmodell“ des IAM sowie die Rollenverteilung in Beirat und Kernteam und dessen funktionale Konsequenzen.

2.6.1 Kritische Anmerkungen zum Versetzungsmodell

Die Fallstudie hat gezeigt, dass die Praxis der Versetzung von KW-Beschäftigten in den IAM (Versetzungsmodell) zu einem Effekt von „Sockelarbeitslosigkeit“ führen kann. Für Beschäftigte, die mit stärkeren Vermittlungshemmnissen behaftet sind, gelingt es dem IAM nicht, einen Zielarbeitsplatz zu finden. Damit verbleibt diese Personengruppe dauerhaft im Internen Arbeitsmarkt; ihre Anzahl wächst dabei tendenziell mit der Zeit. Dies führt dazu, dass neben dem Vermittlungsgeschäft die Betreuungsarbeit zu einem Teil des Aufgabenspektrums des IAM wird – ein Effekt, der bei der Entscheidung, die KW-Beschäftigten in den IAM zu versetzen, nicht intendiert war, und der sich zudem durch Stigmatisierungseffekte kontraproduktiv auf das gesamte Vermittlungsgeschäft auswirkt.

Eine Ursache von mangelnder Vermittelbarkeit besteht nach Einschätzung des Internen Arbeitsmarkts im Führungsverhalten der Vorabteilung, etwa in Form eines defensiven bzw. defizitären Umgangs mit individuellen und sich langfristig verschlimmernden Problemlagen (Abschnitt 2.5.6). Dazu kommt ein Prozess der „Vermarktlichung“, in dem die Abteilungen der MHH stehen; die Triebkraft dieses Prozesses ist die Bemessung von Abteilungsbudgets nach Leistungskriterien (vgl. Abschnitt 2.3.2).

Diese Ausgangslage hat zwei praktische Konsequenzen:

- Die verringerte Leistungsfähigkeit von Beschäftigten wird durch den erhöhten Druck auf Abteilungsergebnissen weniger toleriert.
- Durch einen personalisierten KW-Vermerk wird der oder die Beschäftigte aus der Abteilung heraus versetzt, damit wird das Problem auf den IAM übertragen.

Um dem entgegen zu wirken, fordert der IAM die Stärkung des Verursacherprinzips. Dieses soll über die Ablehnung von Versetzung umgesetzt werden, wenn ein langfristiges Versagen der Abteilungsleitung in Fragen der Personalführung vorliegt. Allerdings hat der IAM in der

Praxis nur wenig effektive Mittel, die Ursachen der Nicht-Vermittelbarkeit nachzuweisen und die Versetzung zu verhindern.

Seinem Selbstverständnis nach ist der IAM eine Vermittlungsagentur, und die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt der MHH erfordern einen „Servicepartner“ im Vermittlungsgeschäft. In genau dieser Rolle wird der IAM durch das Versetzungsproblem gestört:

- Wertvolle Arbeit wird durch die Personalbetreuung und wachsende Personalverwaltung gebunden, die nicht für die Vermittlungstätigkeit zu Verfügung steht. Zudem vermindert die Gruppe der Schwer-Vermittelbaren das Gefühl erfolgreicher Arbeit; sie sorgen für subjektiv empfundene Ernüchterung innerhalb des Beraterteams.
- Die Internalisierung von Problemen führt zu Imageproblemen und Stigmatisierungseffekten auf die IAM-Klienten insgesamt.

Konfliktpotenzial birgt zudem die Frage des Arbeitsorts, die durch die rein formale Versetzung in ein Spannungsverhältnis gerät. So wird die formale Versetzung nicht nur von Beschäftigten, die noch am alten Arbeitsplatz bleiben müssen, in der Regel als negativ empfunden. Konflikte entstehen dann, wenn die Abteilungsleitung mit der Versetzung insofern „ernst“ machen möchte, dass der Beschäftigte nicht mehr am alten Arbeitsplatz arbeiten soll – etwa aus Gründen des internen Klimas und einer sehr angespannten Situation mit dem Beschäftigten. Da der IAM über keine Arbeitsplätze und Orte verfügt, entstehen Schwierigkeiten und unklare Situationen, denen durch einzelfallbezogene Verhandlungen und mit provisorischen Zwischenlösungen begegnet wird. Daher wäre es für ein konsistentes Konzept wünschenswert, dass die Praxis der dauerhaften Versetzungen aufgegeben wird: Möglich wäre eine befristete Versetzung in dem IAM für einen bestimmten Zeitraum oder die Entwicklung eines MHH-Agenturmodells.

Ausbaufähig scheint zudem die Förderung „echter“ freiwilliger Mobilität über den IAM zu sein, die innerhalb des IAM eher geringe Bedeutung hat. Für die Stärkung der Freiwilligkeit sprechen Erfahrungen aus dem Hamburger Konzept (Kapitel 3): Dort sorgt der Umgang mit Freiwilligen für erhebliche positive Nebeneffekte – die in der Regel hoch motivierten „Veränderungswilligen“ sorgen in der Regel für kreative Vermittlungen und sind so ein Produzent regelmäßiger Erfolgserlebnisse, die sich positiv auf die Arbeit mit der Kernklientel auswirkt⁵.

Vor diesem Hintergrund hat eine Lücke in der tariflichen Besitzstandwahrung der MHH eine negative Wirkung: Beschäftigte, die sich aktiv auf eine Stelle mit niedrigerer Einstufung bewerben, werden im Falle der Versetzung abgruppiert; die geringe Transparenz über dieses

⁵ Der Fall TeliaSonera (Kapitel 4 in diesem Bericht) macht auf mögliche Probleme mit Freiwilligkeit aufmerksam: Diese entstehen, wenn die Absicherung nach Verlust des Arbeitsplatzes auf hohem Niveau stattfindet. In diesem Fall sind die Freiwilligen eine Problemgruppe mit geringer Motivation, die die Vermittlungsphase als arbeitsfreien Erholungszeitraum nutzen will.

Risiko führt dazu, dass in Einzelfällen die Regel als „unseriös“, so eine Teilnehmerin, aufgefasst worden ist.

2.6.2 Rollenkonflikte im IAM

Insgesamt kann man den IAM als Versuch sehen, durch Einbindung vieler Akteure ein hohes Niveau an abteilungsübergreifender Kooperation zu schaffen, und so die Praxis der Vermittlungen und letztlich die Situation der Beschäftigten zu verbessern. Dies zeigt sich zum einen an den Teilzeit-Kräften im Kernteam, die ihre Arbeitszeit durch eine zweite Tätigkeit in der MHH auf insgesamt 100% ergänzen. Zum zweiten gilt dies für die Einbindung von Personalrat und betriebsärztlichen Dienst im Beirat des IAM.

Die Studie hat gezeigt, dass in der Praxis der internen Vermittlungen die Abteilungsleitungen eine sehr starke Position besitzen – mit wenig Druckmitteln ausgestattet, ist der IAM in Bezug auf Personalauswahl und Einstellung auf die Kontrolle des Prozesses, auf Überzeugungsarbeit und den Einsatz positiver Anreize angewiesen (vgl. 2.5.3 und 2.5.5). Vor dem Hintergrund dieser vergleichsweise schwachen Position des IAM im „Personalspiel“ der MHH scheinen diese zwei Besonderheiten in der Struktur des IAM diskussionswürdig.

- Die Gründe für die spezifische Teilzeitleistung im Kernteam des IAM waren neben einer hohen zeitlichen Einsatzflexibilität der direkte Kontakt zum Arbeitsmarktgeschehen: Das Kernteam soll in einer Funktion als „Botschafter des IAM“ positiven Einfluss auf die Reputation und das Kooperationsverhalten der Abteilungen gegenüber dem IAM ausüben. Die dem Kernteam ursprünglich zugedachte Rolle wird auch in der Bezeichnung „Kleiner Beirat“ deutlich, wie das Team in der Anfangsphase genannt wurde. Dieses Modell hat positive Wirkungen auf dem IAM entfaltet: Durch den kleinen Beirat „hat der IAM ein Gesicht“ bei den Beschäftigten, wie sein Leiter betont.
- Für den Personalrat ergibt sich durch die Struktur des IAM ein Loyalitäts-Dilemma: Er ist durch seine Funktion im Beirat strukturell stark eingebunden ist, was aus Gründen des Informationsflusses und Einflussnahmen wünschenswert ist. In der Praxis steht der Personalrat vor der Herausforderung, sich als unabhängiger Beschäftigtenvertreter darzustellen. Sein Profil verliert dadurch an Schärfe, dass für einzelne Beschäftigte als Teil des IAM gilt. Dies ist dann problematisch, wenn es zu Konflikten zwischen IAM und Beschäftigten kommt - in diesem Fall ist der Personalrat nicht als „Anwalt“ der Beschäftigten zu erkennen.

3 Das Projekt Interner Arbeitsmarkt (PIA)

Freie und Hansestadt Hamburg



Leitspruch Hamburgs. Foto: Wikipedia

3.1 Die hamburgische Verwaltung als Arbeitsmarkt

3.1.1 Strukturinformationen zu Hamburg und zur hamburgischen Verwaltung als internem Arbeitsmarkt

Als Mittelpunkt einer Metropolregion mit insgesamt 4,2 Mio. Einwohnern, zu der benachbarte Kreise und Gemeinden mit enger wirtschaftlicher Verbindung zu Hamburg gehören, ist die Freie und Hansestadt Hamburg mit 1,75 Mio. Einwohnern (3. Quartal 2006) die zweitgrößte deutsche Stadt. Die Bevölkerungsentwicklung ist seit einigen Jahren durch einen Aufwärtstrend gekennzeichnet: Heute leben in Hamburg rund 35.000 mehr Menschen als im Jahr 2000 und nach der amtlichen Bevölkerungsschätzung wird bis zum Jahr 2020 ein weiterer Zuwachs um (maximal) 90.000 Einwohner prognostiziert (Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein 2006 und 2007). In Hamburg gab es im Januar 2007 762,9 Tsd. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (mit einer Steigerung gegenüber dem Vorjahreswert um 2,9%), während die Arbeitslosenquote im März 2007 mit 9,7 Prozent (März 2006: 11,6%) um 1,6 Prozentpunkte über dem westdeutschen Durchschnitt lag (Bundesagentur für Arbeit, Agentur für Arbeit Hamburg 2007).

Hamburg bildet als Stadtstaat ein eigenes Bundesland mit der Hamburgischen Bürgerschaft als Landesparlament und

Die **Datenbasis** der Fallstudie zum Projekt PIA, bilden zahlreiche Experten-Interviews mit verschiedenen Akteuren und Experten des Hamburgischen Internen Arbeitsmarkts: Die Leitung des Projekts PIA, die Leitung des Personalamts Hamburg, Berater des Projekts. Dazu kamen Experten-Interviews mit „mobil gemeldeten“ Beschäftigten bzw. Klienten von PIA, Experten-Interviews mit örtlichen Personalräten und mit Vertretern des DGB und des Deutschen Beamtenbundes. Die Gespräche fanden im Zeitraum August 2006 bis März 2007 statt und wurden bis in den Herbst 2007 durch kleinere Telefoninterviews mit verschiedenen Gesprächspartnern in der Senatsverwaltung ergänzt.

Die Fallstudie beruht zudem auf der Analyse von Dokumenten wie Dienstvereinbarungen, Vereinbarungen nach des §94 HmbPersVG, Verfahrensdokumentationen und sonstigen Veröffentlichungen und Dokumenten der Senatsverwaltung Hamburg.

Im November 2007 wurde die Fallstudie zur abschließenden Validierung des Texts mit der Leitung des Projekts Interner Arbeitsmarkt sowie der Leitung des Personalamts diskutiert.

dem Senat als Landesregierung und zugleich oberstem Organ für die Landes- und für die kommunalen Aufgaben (Aufgaben des Landes und der Gemeinden sind in Hamburg nicht getrennt). Seit der letzten Bürgerschaftswahl (Februar 2004) verfügt die CDU über die absolute Mehrheit in der Bürgerschaft und stellt daher alleine den Senat, dem neben Ole von Beust als Erstem Bürgermeister neun Senatorinnen und Senatoren angehören.⁶ Diese stehen als Minister (um die Terminologie von Flächenländern zu benutzen) jeweils einer der folgenden neun Behörden vor: Justizbehörde, Behörde für Bildung und Sport, Behörde für Wissenschaft und Forschung, Kulturbehörde, Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Behörde für Wirtschaft und Arbeit, Behörde für Inneres sowie Finanzbehörde (Behördenzuschnitt Stand Frühjahr 2007). Übergreifende Verwaltungsaufgaben werden daneben von zwei Senatsämtern – der Senatskanzlei und dem Personalamt – wahrgenommen, die direkt dem Verantwortungsbereich des Ersten Bürgermeisters zugeordnet sind. Neben der fachlichen Aufteilung nach Behörden ist für die hamburgische Verwaltung ein flächenmäßiges Gliederungsprinzip – die Stadt ist in sieben Bezirke aufgeteilt – relevant.

Die unten stehende Tabelle gibt einen Überblick über den internen Arbeitsmarkt der hamburgischen Verwaltung mit seinen – sehr unterschiedlich großen – Behörden (hier im Zuschnitt von Ende 2006), Bezirksämtern, Senatsämtern und Landesbetrieben nach §26 LHO sowie netto-veranschlagten Einrichtungen nach §15 LHO⁷.

⁶ Angabe zum Untersuchungszeitraum (Herbst 2006 bis Frühjahr 2007); bei der Bürgerschaftswahl am 24.02.2008 verlor die CDU die absolute Mehrheit. – Von 2001 bis 2004 regierte die CDU (bereits mit von Beust als Erstem Bürgermeister) in Koalition mit der FDP und der Schill-Partei. Bis 2001 hatte die SPD - zuletzt in Koalition mit der grün-alternativen Liste - 44 Jahre lang die Regierung gestellt.

⁷ Von letzteren sind die früher zur FHH gehörenden rechtlich verselbstständigten Betriebe und Unternehmen zu unterscheiden, die nicht zum internen Arbeitsmarkt gehören und deshalb hier nicht aufgeführt sind.

Tabelle 1: Statistischer Personalbestand* der Behörden, Bezirksamter und anderen Einrichtungen der hamburgischen Verwaltung Stand: 31.12.2006

Justizbehörde	5263
Behörde für Bildung und Sport	20.531
Behörde für Wissenschaft und Forschung	135
Kulturbehörde	239
Behörde für Soziales , Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz	1.705
Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt	1.749
Behörde für Wirtschaft und Arbeit	493
Behörde für Inneres	12.499
Finanzbehörde	4.677
Bezirksamt Hamburg-Mitte	1.311
Bezirksamt Altona	1.029
Bezirksamt Eimsbüttel	927
Bezirksamt Hamburg-Nord	1.066
Bezirksamt Wandsbek	1.231
Bezirksamt Bergedorf	521
Bezirksamt Harburg	927
Senat und Senatsämter	422
Bürgerschaft, Rechnungshof	228
Einrichtungen nach § 15 LHO	6.830
Landesbetriebe nach § 26 LHO	2.119
Summe	63.902

*Unbefristete und befristete bezahlte Beschäftigungsverhältnisse ohne Auszubildende, Anwärter, Referendare, Praktikanten und geringfügig Beschäftigte.

Quelle: Senat der FHH, Personalamt 2007b

Zum 31.12.2006 waren ca. 50% (genau 49,5%) der 63.900 bei der hamburgischen Verwaltung Beschäftigten weiblichen Geschlechts. 29,8% der Beschäftigten arbeiteten in Teilzeit und 2,8% mit befristetem Vertrag. In der oben stehenden Übersicht und in den folgenden Tabellen, die den sog. statistischen Personalbestand⁸ wiedergeben, sind die 2.888 Personen, die sich im Bereich der hamburgischen Verwaltung am 31.12.2006 in der Berufsausbildung (Auszubildende, Referendare und Praktikanten mit Ausbildungsvergütung) befanden, nicht enthalten; das gleiche gilt für die 2.079 geringfügig Beschäftigten.

⁸ Der sog. statistische Personalbestand umfasst rund 87% der Beschäftigungsverhältnisse.

Wie die folgende Tabelle 2 zeigt, sind die Beschäftigten der hamburgischen Verwaltung zu 62% Beamte⁹, wobei die meisten von ihnen dem gehobenen und dem höheren Dienst angehören. Knapp 34% aller Beschäftigten sind Angestellte und befinden sich mit ihren Entgeltgruppen ca. zur Hälfte im mittleren Dienst und in den beiden darüber liegenden Gruppen des gehobenen und höheren Dienstes. Gegenüber den Beamten und Angestellten ist die Gruppe der Arbeiter verschwindend klein: auf sie entfallen nur rund 4% aller Beschäftigten der hamburgischen Verwaltung; auf Grundlage des seit dem 01.11.2006 gültigen Tarifvertrag aller Länder (TV-L) werden zukünftig die Angestellten und Arbeiter zur Gruppe der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zusammengefasst.¹⁰

Seit dem Jahr 2000 ist es bei der Beschäftigtenstruktur nach Status- und Laufbahngruppen zu folgenden Veränderungen gekommen (ohne Tabelle): Der Anteil der Beamten ist um sieben Prozentpunkte gewachsen, während der Anteil der Angestellten um etwa fünf und derjenige der Arbeiter um ca. zwei Prozentpunkte zurückgegangen ist. Zwischen 2000 und 2006 gab es zudem deutliche Verschiebungen vom einfachen und mittleren hin zum gehobenen Dienst; in dieser Laufbahngruppe war der Beschäftigtenanteil 2006 – mit 30,8% – 4,5 Prozentpunkte größer als im Jahr 2000.

Tabelle 2: Statistischer Personalbestand der hamburgischen Verwaltung nach Status- und Laufbahngruppen¹¹ Stand: 31.12.2006

	Beamte	Angestellte	Arbeiter	Hamburger Verwaltung gesamt
Einfacher Dienst	163	450	1.569	2.182
Mittlerer Dienst	9.868	10.928	1.131	21.927
Gehobener Dienst	13.385	6.641	0	20.026
Höherer Dienst	16.135	3.557	0	19.692
Gesamt	39.581	21.620	2.701	≈63.900

Quelle: Senat der FHH, Personalamt 2007b

Gegenstand dieser Fallstudie ist das Projekt Interner Arbeitsmarkt (PIA) der hamburgischen Verwaltung, durch das die strukturelle Mobilität aufgrund von organisatorischen Veränderungsprozessen (z. B. Ausgliederung von Verwaltungsbereichen der Kernverwaltung in ande-

⁹ Wie der darauf folgenden Tabelle 3 zu entnehmen ist, unterliegt ein großer Teil der Beamten nicht den Regelungen zum internen Arbeitsmarkt der FHH; dies gilt insbesondere für Lehrer und für Polizisten.

¹⁰ Vgl. Senat der FHH, Personalamt 2007b

¹¹ Die Zuordnung zu den Laufbahngruppen erfolgt hier – auch bei den nicht verbeamteten Beschäftigten – auf der Grundlage der Laufbahngruppenunterscheidung im Beamtenrecht; die Angestellten und Arbeiter werden anhand ihrer Vergütung zugeordnet.

re Rechtsformen bzw. die Schaffung gemeinsamer Einrichtungen mit dem Land Schleswig-Holstein oder Privatisierungen) sowie die individuelle Mobilität begleitet und gesteuert werden. Es soll bereits an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass zur engeren Zielgruppe von PIA nur rund 30.000 der 63.900 insgesamt bei der hamburgischen Verwaltung Beschäftigten gehören. Das hängt damit zusammen, dass große Berufsgruppen – überwiegend solche mit behördeninternen spezifischen Ausbildungsgängen – von den weiter unten erläuterten Regelungen zur Begrenzung des Zugangs zum internen Arbeitsmarkt von außen (sog. „geregeltes Einstellungsverfahren“) ausgenommen sind. Die unten stehende Tabelle zeigt die wichtigsten Berufsgruppen, die in diesem Sinne nicht oder nur teilweise dem geregelten Einstellungsverfahren unterliegen. PIA kann in diese Bereiche nur in Ausnahmefällen Personal hineinsteuern. Hingegen kann jeder in einer dieser Beschäftigtengruppen Beschäftigte Klient von PIA werden, wenn er oder sie sich beruflich verändern möchte oder verändern muss.

Tabelle 3: Statistischer Personalbestand in ausgewählten Berufskategorien und Ausnahmen vom geregelten Einstellungsverfahren - Stand: 31.12.2006

		vom geregelten Einstellungsverfahren erfasst?
Lehrkräfte an staatlichen Schulen	15.397	Nein
Bürofach-/Bürohilfskräfte	9.291	Ja
Polizeivollzugsbedienstete	8.408	Nein
Leitende/entscheidende Verwaltungsfachleute	5.005	Ja
Steuerfachpersonal	3.389	Nein
Sozialpädagogische Fachkräfte	3.146	Ja
Berufsfeuerwehrleute	2.149	Nein
Hochschullehrkräfte / Dozenten/innen	1.657	Nein
Techniker/innen	1.375	Ja
Vollstreckungs-/Vollzugspersonal	1.265	Nein
Stenotypisten/innen, Schreibpersonal	1.047	Ja
Architekten/innen, Bauingenieure/innen	1.085	Ja
Richter/innen, Staatsanwälte/innen	935	Nein
Gesundheitsberufe	890	Ja

Anmerkung: Die aufgeführten Berufsgruppen machen 86,1% des statistischen Personalbestands der Freien und Hansestadt Hamburg aus.

Quellen: Senat der FHH, Personalamt 2007b; Mitteilung des Personalamts vom 01.01.2006 „Beschäftigtengruppen, die vom geregelten Einstellungsverfahren ausgenommen sind“

Der Personalbestand der hamburgischen Verwaltung ist seit Ende der 1990er Jahre um rd. 10.000 Beschäftigte zurückgegangen. Die folgende Tabelle zeigt, dass die Beschäftigtenzahl im Beobachtungszeitraum in zwei größeren Schüben verringert wurde. Die beiden deutlich sichtbaren Beschäftigungsrückgänge in der Kernverwaltung zwischen dem 31.12.2000 und dem 31.12.2001 sowie dem 31.12.2004 und dem 31.12.2005 hatten als hauptsächliche Ursache zum einen die rechtliche Verselbständigung des Universitäts-Krankenhauses Eppendorf und zum anderen die Gründung der Hamburg Port Authority AöR (früher Amt für Strom- und Hafenbau als Teil der Behörde für Wirtschaft und Arbeit).

Hinter der rückläufigen Personalentwicklung steht ein Prozess der Reform und ‚Verschlan-
kung‘ der hamburgischen Verwaltung, den wir im unten stehenden Abschnitt 3.1.2 kurz näher beleuchten.

Tabelle 4: Statistischer Personalbestand 1999 - 2006 - Stichtagszahlen zum 31.12.

	Einzelpläne (Kernverwaltung)	Einrichtungen nach §15 LHO	Landesbetriebe nach §26 LHO	Hamburgische Ver- waltung gesamt
1999	59.233	12.421	2.056	73.710
2000	58.543	12.454	2.069	73.066
2001	57.984	6.859	2.095	66.938
2002	57.389	6.932	2.137	66.458
2003	56.596	7.073	2.585	66.218
2004	56.826	7.146	2.207	66.179
2005	54.933	6.935	2.132	64.000
2006	54.953	6.830	2.119	63.902

Quelle: Senat der FHH, Personalamt 2007b

Zwischen den Jahren 2000 und 2006 ist das Durchschnittsalter der Beschäftigten der hamburgischen Verwaltung von 45 auf 46 Jahre angestiegen.¹² Der Anteil der unter 40jährigen ist zurückgegangen, während die 40- bis 49jährigen zugelegt haben; sie stellen zusammen mit den 50- bis 59jährigen fast zwei Drittel der Belegschaft (vgl. Tabelle 5 unten). Auffällig ist die deutliche Zunahme bei den rentennahen Jahrgängen: der Anteil der 60jährigen und älteren ist seit 2000 um 2,7 Prozentpunkte gewachsen. Für die nächsten Jahre ist also eine Zunahme der altersbedingten Fluktuation – und damit auch der Bewegungsprozesse auf dem internen Arbeitsmarkt – zu erwarten.

Tabelle 5: Veränderung der Altersstruktur der Beschäftigten der hamburgischen Verwaltung zwischen 2000 und 2006 (Stichtagszahlen zum 31.12.)

Alter in Jahren	bis 29	30-39	40-49	50-59	60 u. mehr
2000	6,8 %	25,4 %	29,8 %	31,7 %	6,4 %
2006	6,8 %	19,9 %	32,6 %	31,6 %	9,1 %

Quelle: Senat der FHH, Personalamt 2007b

Der Spielraum interner Mobilität wird wesentlich dadurch bestimmt, wie viele Stellen im Laufe eines Jahres fluktuationsbedingt frei werden. Auch wenn nicht alle diese Stellen wieder zu besetzen sind – und es neben den fluktuationsbedingt frei werdenden auch immer wieder neu geschaffene Stellen gibt, die zu besetzen sind – ist die Entwicklung der Fluktuationsrate doch ein wichtiger Indikator der möglichen Bewegungsprozesse auf dem internen Arbeitsmarkt. Die folgende Tabelle 6 zeigt die Entwicklung der Fluktuation seit dem Jahr 2000. Im Jahr 2006 waren die Hauptgründe der Grundfluktuation „Zeit- bzw. Vertragsablauf“ (47,6%) und Alter (34,5%).

Tabelle 6: Entwicklung der Fluktuation (Grundfluktuation*) in der hamburgischen Verwaltung zwischen 2000 und 2006

	Beendete Beschäftigungsverhältnisse	Rate
2000	5.283	7,2 %
2001	4.368	6,5 %
2002	4.073	6,1 %
2003	4.497	6,8 %
2004	5.094	7,6 %
2005	4.608	7,1 %
2006	4.630	7,2%

Erläuterung: Die Fluktuationsrate gibt wieder, wie viele Beschäftigungsverhältnisse im Laufe des jeweiligen Jahres im Verhältnis zum Personalbestand zu Beginn des Jahres beendet wurden. „Zur ***Grundfluktuation** werden alle Fälle gezählt, in denen es zur Beendigung des Dienst- oder des Arbeitsverhältnisses aufgrund von Alter, Tod, Vertrags- bzw. Zeitablauf, Dienstunfähigkeit, Kündigung bzw. Entlassung oder aus sonstigen Gründen kommt.“ (Senat der FHH, Personalamt 2007b: 55).

Quelle: Senat der FHH, Personalamt 2007b

¹² Vgl. Senat der FHH, Personalamt 2007b

Bezogen auf die 30.000 Beschäftigten, die den Regelungen zum geregelten Einstellungsverfahren unterliegen (vgl. Tabellen 2 und 3), rechnet PIA für die kommenden Jahre mit jährlich 2.500 Stellen, die aus Alters- oder anderen Fluktuationsgründen frei werden (Angaben des Personalamts).

3.1.1 Vorgeschichte und Hintergrund der Einrichtung des Projekts Interner Arbeitsmarkt

Frühere Ansätze der Förderung interner Mobilität

Der Ende 2002 gefällte Beschluss des Hamburger Senats zur Errichtung des „Projekts Interner Arbeitsmarkt“ (PIA) war kein gänzlich neuer Ansatz in der hamburgischen Personalpolitik. Bereits mehr als 20 Jahre zuvor, 1981, hatte die sog. Haas-Kommission „zur Überprüfung von Verbesserungsmöglichkeiten in der hamburgischen Verwaltung“ „der Mobilität einen erheblichen Eigenwert“ zugemessen: „Die Kenntnisse der Mitarbeiter werden erweitert und ... vor allem wächst das Verständnis für die Arbeit anderer Dienststellen und übermäßiges Ressortdenken und Misstrauen werden abgebaut.“ Von daher müsse „der gezielte Arbeitsplatzwechsel vor allem auch als Instrument der Personalführung vermehrt eingesetzt werden.“ (zitiert nach: Senat der FHH, Personalamt 2005: 18). Die Empfehlungen des Haas-Berichts blieben dann aber zunächst jahrelang ohne praktische Konsequenzen.

Erst 1997/1998 – vor dem Hintergrund der seit 1994 durchgeführten Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung und Haushaltskonsolidierung – bekam die Förderung interner Mobilität in der hamburgischen Personalpolitik ausdrücklich programmatischen Stellenwert. Dies kommt in zwei vom Senat mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) sowie dem Deutschen Beamtenbund (dbb) nach §94 Hamburgisches Personalvertretungsgesetz (HmbPersVG) abgeschlossenen Vereinbarungen¹³ zum Ausdruck. Dort erklären die beteiligten Parteien, dass sie „die Zielsetzung (teilen), die berufliche Mobilität der Beschäftigten auch in einer auf dezentralen Strukturen und Verantwortlichkeiten beruhenden Verwaltung und in Zeiten des Personalabbaus zu ermöglichen und zu fördern.“ Angesichts der damaligen „auffallend geringen behördenübergreifenden Mobilität“ legten Senat, DGB und dbb „ein Pro-

¹³ Dabei handelte es sich zum einen um die „Rahmenvereinbarung über die Verwaltungsmodernisierung“ (1997) und zum anderen um das „Programm zur Förderung der überbehördlichen Personalbewegungen in der hamburgischen Verwaltung – Verbesserung der individuellen Entwicklungschancen der Beschäftigten durch berufliche Mobilität“ (1998). - §94 Abs. 1 HmbPersVG, besagt, dass „in den Fällen, in denen das Recht des Personalrats auf Mitbestimmung durch eine allgemeine Regelung der obersten Dienstbehörde eingeschränkt ist oder eingeschränkt werden soll, ... die allgemeine Regelung mit den Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften und Berufsverbände verbindlich zu vereinbaren (ist).“ Eine Vereinbarung nach §94 HmbPersVG liegt auch dem Projekt Interner Arbeitsmarkt zugrunde; sie datiert vom 04.08.2003 (zu den Inhalten vgl. Abschn. 3.2.1 unten).

gramm auf, das die individuellen Entwicklungschancen der Beschäftigten über gezielt ausgesuchte und zeitlich befristete Einsätze in anderen beruflichen Verwendungen verbessert.

Die rasche Wiederbelebung der beruflichen Mobilität der Beschäftigten und die Betonung des Aspekts der Personalentwicklung sind Ziele dieses Programms.“ Der Ansatz des Programms – und das unterscheidet es ganz wesentlich von der späteren Konzeption von PIA – war also nicht personalwirtschaftlich sondern rein personalentwicklungspolitisch ausgerichtet. Als zentralem Akteur innerhalb des Programms wurde dem Personalamt die Aufgabe zugewiesen, „eine kundenorientierte Beratungs- und Vermittlungsarbeit gegenüber den Behörden und Ämtern sowie gegenüber den einzelnen Beschäftigten“ zu leisten (Präambel und §2 der Vereinbarung „Programm zur Förderung der überbehördlichen Personalbewegungen“). Im Personalamt wurde daraufhin im Herbst 1998 ein mit zwei Mitarbeitern besetztes Zentrales Mobilitätsbüro eingerichtet, das – im Unterschied zum heutigen Projekt Interner Arbeitsmarkt – kaum Regelungs- und Eingriffskompetenzen hatte, hauptsächlich durch Beratung und Kooperation wirkte und Unterstützungsnetzwerke mit Ansprechpartnern auf den unterschiedlichen Behördenebenen aufbaute. Das Mobilitätsbüro war der unmittelbare Vorläufer von PIA; seine Aufgaben wurden Ende 2002 auf das neue Projekt übertragen. Zwischen 1999 und 2001 wurden durch das Büro insgesamt 78 Beschäftigte nach dem Abordnungsmodell vermittelt. Dass es nicht mehr waren, hing nach eigener Einschätzung des Büros mit dem engen finanziellen Handlungsspielraum der Behörden zusammen, der die Abordnung von Personal erschwerte (vgl. Senat der FHH, Personalamt 2005: 19).

Parallel zum geschilderten – personalentwicklungspolitisch motivierten – Bemühen um die Förderung der freiwilligen Mobilität begleitete das Mobilitätsbüro ab 1999 auch Reorganisationsmaßnahmen, um „personalwirtschaftliche Minderbedarfe abzufedern und Qualifizierungsbedarfe zu realisieren“ (ebd.), hierzu wurde ein spezielles Qualifizierungsprogramm entwickelt. Außerdem wurden Mobilitätsoffensiven für Ämter mit besonders belastenden Arbeitsbedingungen aufgelegt: Um den dort Beschäftigten die Teilnahme an Mobilitätsmaßnahmen zu ermöglichen, stellte das Personalamt diesen Ämtern Mittel für Ersatzkräfte zur Verfügung.

Das skizzierte Mobilitätsprogramm blieb insgesamt hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück (vgl. zum folgenden ebd.: 20). Im Jahr 2000, zwei Jahre nach seinem Start, diagnostizierte das Staatsrätekollegium¹⁴, dass überbehördliche Mobilität sehr viel seltener stattfindet als interne Stellenbesetzung, und dass sie dort, wo sie praktiziert wird, meist nicht zur Personalentwicklung sondern lediglich zur kurzfristigen personellen Verstärkung der Behörden und Ämter genutzt werde. Bemängelt wurde weiterhin, dass die in vielen Behörden angespannte

¹⁴ Hamburger Staatsräte sind mit Staatssekretären in Flächenländern vergleichbar.

Personalsituation eine Teilnahme an Mobilitätsmaßnahmen häufig verhindert und individuellen Entwicklungswünschen von Beschäftigten deshalb kaum nachgekommen wird. Andererseits sei aber auch auf Seiten vieler Beschäftigter – und zwar insbesondere bei solchen, die seit vielen Jahren in ein und derselben Funktion arbeiten – Angst vor Mobilität anzutreffen.

Diagnosen wie diese dürften einen wichtigen Anstoß für die zwei Jahre später gefasste Entscheidung gegeben haben, mehr Ressourcen als bislang in die Förderung interner Mobilität zu investieren und das „Projekt Interner Arbeitsmarkt“ ins Leben zu rufen.

Verwaltungsmodernisierung

Eine für die Existenz des „Projekts Interner Arbeitsmarkt“ entscheidende Rahmenbedingung ist die seit Mitte der 1990er Jahre laufende Reform der hamburgischen Verwaltung. Wie im vorstehenden Abschnitt erwähnt, startete der Senat 1994 einen breit angelegten Prozess zur Modernisierung aller Verwaltungsbereiche, für dessen Koordinierung und Steuerung das „Projekt Verwaltungsinnovation“ eingerichtet wurde; Ende 2002 wurde dieses Projekt in eine Abteilung in der Finanzbehörde umgewandelt und bekam damit einen dauerhaften Status. Die Verwaltungsmodernisierung hatte seit Mitte der 1990er Jahre unterschiedliche und im Zeitverlauf wechselnde inhaltliche und methodische Schwerpunkte. Durchgängig eine hohe Priorität hatte (und hat) dabei das Ziel der Haushaltskonsolidierung; dementsprechend wurden (und werden) konkrete Umstrukturierungsmaßnahmen meist vor allem (wenn auch nicht nur) daran gemessen, ob und in welchem Maße sie Effizienz steigernde bzw. Einsparungseffekte zeitigen. Ein weiteres – und damit zusammenhängendes – wichtiges Ziel der Verwaltungsreform war (und ist) es, die staatliche Tätigkeit auf ‚notwendige Kernbereiche‘ zu konzentrieren. Gegenwärtig orientiert sich der Umstrukturierungsprozess an sieben „Ordnungskriterien“, die ein halbes Jahr nach dem Regierungswechsel¹⁵ im Mai 2002 auf einer Klausurtaugung von Senat und Regierungskoalition in Jesteburg beschlossen wurden und von Braun (2002: 77) wie folgt zusammengefasst werden:

- „Bürger- und kundenorientierte Gestaltung der Verwaltungsorganisation mit dem Ziel der fallabschließenden Bearbeitung bei der ersten Stelle („one face to the customer“)
- Entflechtung, d. h. die klare Trennung von fachlich-politischer Steuerung durch Fachbehörden von Durchführungsaufgaben auf der Bezirksebene; Konzentration von Durchführungsaufgaben im Zweifel auf der Ebene der sieben Bezirke
- Gleicher Maßstab für gleiche Aufgaben und Leistungen durch Standardisierung, Synchronisierung und Wettbewerb
- Schaffung von Anreizen zum verantwortungsvollen Umgang mit knappen Ressourcen

¹⁵ Nach Ablösung der SPD-GAL-Koalition hatte die neue Regierung aus CDU, FDP und Schillpartei im Oktober 2001 ihren Amtsantritt.

- Flache leistungsfähige Organisationsstrukturen durch Abbau unnötiger Hierarchie und Ämter
- Aktive Nutzung neuer Medien (E-Government) – nicht nur additiv, sondern alternativ
- Nutzung von privatwirtschaftlichem Know-how; stärkere Arbeitsteilung und Kooperation zwischen Staat und Privaten.“

Daraus geht hervor, dass der Modernisierungsprozess eine Vielzahl struktureller Änderungen in der Verwaltungsorganisation beinhaltet, die für die Beschäftigten mit umfangreichen Mobilitätsanforderungen verbunden sind. Zugleich besteht auf Seiten des Senats der vom Ersten Bürgermeister mehrfach bekräftigte politische Wille, die von Umstrukturierungen betroffenen Beschäftigten in ihrer beruflichen Existenz nicht zu gefährden, d. h. ohne betriebsbedingte Beendigungskündigungen zu realisieren. Die Umsetzung dieser Zusage einer ‚sozialverträglichen‘ Bewältigung der Umstrukturierungsmaßnahmen erforderte den Aufbau eines effektiven Managements interner Mobilität, die insbesondere auch die Förderung der Fähigkeit der Beschäftigten beinhaltet, der gestiegenen Notwendigkeit zum behördenübergreifenden Arbeitsplatzwechsel gerecht zu werden. Hierin ist das wichtigste Motiv des Senats zur Schaffung des „Projekts Interner Arbeitsmarkt“ zu sehen. Zum Hintergrundverständnis wichtig ist, dass nach Angaben des Leiters des Personalamts die Personalpolitik des Senats seit rund zehn Jahren von einem „ganzheitlich-strategischen Ansatz“ geprägt ist, der durch die im Zuge der Verwaltungsmodernisierung notwendigen Veränderungen auch ein Veränderungsmanagement benötigt. Dieses begreift die strukturelle Mobilitätsnotwendigkeit von Beschäftigten, aber auch individuelle Mobilitätswünsche als integrale Bestandteile des ganzheitlichen Personalmanagementansatzes; ausgeschlossen wurde daher auch die Gründung einer besonderen Organisationseinheit, z. B. eines Pools für strukturell mobile Beschäftigte. (Interview Leitung Personalamt). Dass in Hamburg – im Unterschied zu einer Reihe anderer Bundesländer – eine aus Arbeitnehmersicht wenig rigide Herangehensweise gewählt werden konnte, wurde dadurch begünstigt, dass der Hamburger Senat zwar konsequent den Weg der Haushaltskonsolidierung beschritten, aber keine Vorgabe gemacht hat, in einem bestimmten Zeitraum einen festgelegten Prozentsatz von Stellen einsparen zu müssen. Der Verzicht auf solche Quoten wird vom Leiter des Personalamts als Grundvoraussetzung dafür gesehen, dass mit dem Projekt Interner Arbeitsmarkt „ein eher mitarbeiterorientierter Ansatz“ gewählt werden konnte.

Bevor wir zur näheren Beschreibung des „Projekts Interner Arbeitsmarkt“ und seiner Rahmenbedingungen kommen, sollen zum Abschluss dieses Abschnitts zusammenfassend drei wichtige Herausforderungen angeführt werden, die nach Angaben des Personalamts in den letzten Jahren in den Behörden und Ämtern „zur verstärkten Sensibilisierung gegenüber Mobilität beigetragen“ haben und von daher in der Verwaltung die Legitimität von PIA begründen (vgl. Senat de FHH, Personalamt 2006b: 18):

- Bei einer zunehmenden Alterung der Belegschaft (vgl. Tabelle 5 oben) und einer ev. Verlängerung der Erwerbsspanne ist gleichzeitig mit einer Beschleunigung des Wandels der Anforderungen an das Verwaltungshandeln zu rechnen. Das Personalamt sieht Flexibilität als „die wichtigste Antwort auf diese Herausforderung“ an und erwartet für die Zukunft, dass „die Förderung der Mobilität ... ein noch wichtigeres zentrales Instrument zur Gewährleistung der Flexibilitätsanforderungen bilden“ wird.
- Unter der weitgehenden Aufgabenentflechtung zwischen Bezirksverwaltungen und Fachbehörden, die im Zuge der Verwaltungsreform vollzogen wurde, drohen „das gegenseitige Verständnis und das Wissen um den jeweilig anderen Arbeitsbereich“ zu leiden¹⁶. Dem soll durch eine Erhöhung der personellen Mobilität zwischen diesen beiden Bereichen der Verwaltung – den ministeriellen und Durchführungsbereichen – begegnet werden.
- Die Analysen zu krankheitsbedingten Fehlzeiten und die Anforderungen des Betrieblichen Eingliederungsmanagements (BEM)¹⁷ zeigen, dass viele Beschäftigte in ihrer aktuellen Aufgabe nur eingeschränkt einsetzbar sind. „Mobilität kann hier eine Möglichkeit sein, die Beschäftigungsfähigkeit in anderer Umgebung wieder zu erlangen und dem internen Arbeitsmarkt wieder uneingeschränkt zur Verfügung zu stehen, um dadurch insgesamt für die FHH die Personalkapazitäten zu erhöhen.“

Gründungsphase des Projekts Interner Arbeitsmarkt – Vereinbarung der Regelungsgrundlage mit der Interessenvertretung der Arbeitnehmer

Das „Projekt Interner Arbeitsmarkt“ wurde nach einem Senatsbeschluss vom 29.10.2002 am 04.12.2002 – zunächst mit dreijähriger Laufzeit¹⁸ – zur personalwirtschaftlichen Umsetzung der wenige Monate vorher gefassten Jesteburger Beschlüsse zur Verwaltungsreform (vgl. oben) eingesetzt und im Personalamt angesiedelt¹⁹. Nach Angaben des Leiters des Personalamts gab es im Vorfeld der Gründung von PIA eine interne Diskussion um die Zuständigkeit für das Projekt. Wegen der o. g. personalpolitischen Zielsetzung, das Veränderungsmanagement als integralen Teil des ganzheitlich strategischen Personalmanagements zu sehen, hat der Senat entschieden, PIA dem Personalamt zuzuordnen. Für das Personalamt sprachen au-

¹⁶ Zu den personalpolitischen Implikationen der Aufgabenentflechtung zwischen Behörden und Bezirksverwaltung vgl. Senat der FHH, Personalamt 2007a. Danach sind allein im Jahr 2006 rund 400 Stellen von den Fachbehörden auf die Bezirksamter verlagert worden.

¹⁷ Nach §84 Abs. 2 SGB IX sind Arbeitgeber seit dem 01.05.2004 verpflichtet, Beschäftigten mit mehr als sechswöchiger Arbeitsunfähigkeit ein sog. Eingliederungsmanagement anzubieten: „Sind Beschäftigte innerhalb eines Jahres länger als 6 Wochen ununterbrochen oder wiederholt arbeitsunfähig, klärt der Arbeitgeber mit der zuständigen Interessenvertretung ... mit Zustimmung und Beteiligung der betroffenen Personen die Möglichkeiten, wie die Arbeitsunfähigkeit möglichst überwunden werden und mit welchen Leistungen oder Hilfen erneuter Arbeitsunfähigkeit vorgebeugt und der Arbeitsplatz erhalten werden kann (betriebliches Eingliederungsmanagement).“ Zur Praxis des Betrieblichen Eingliederungsmanagements in der hamburgischen Verwaltung vgl. auch Abschn. 3.3.4 unten.

¹⁸ Die Projektlaufzeit wurde im August 2005 bis Ende 2007 und zwischenzeitlich bis zum 30.06.2009 verlängert.

¹⁹ Nähere Informationen zum Personalamt und seiner organisatorischen Einbettung finden sich in Abschn. 3.2.2 unten.

ßerdem seine langjährigen gewachsenen Kontakte i. S. vertrauensvoller Zusammenarbeit mit den Interessenvertretungen der Arbeitnehmer, denn nach dem Willen des Senats sollten die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und Berufsverbände das Projekt von vorneherein mittragen.

Die heftige Kritik, die anfangs von gewerkschaftlicher Seite (insbesondere von ver.di) an dem Projekt geäußert wurde, beruhigte sich nach Abschluss der Vereinbarung „Steuerung des Internen Arbeitsmarktes - Förderung der individuellen und Unterstützung der strukturellen Mobilität“; sie datiert vom 4. August 2003, also einem Zeitpunkt, an dem die Aufbauphase von PIA im Wesentlichen beendet war. Die zwischen dem Deutschem Gewerkschaftsbund sowie dem Deutschen Beamtenbund einerseits und dem Senat der FHH (vertreten durch das Personalamt) nach §94 HmbPersVG abgeschlossene Vereinbarung²⁰ ist eine wichtige Grundlage für die Arbeit von PIA. Hier sind u. a. die einzelnen Prozessschritte festgelegt, die bei struktureller Mobilmeldung (vgl. Abschn. 3.2.1 unten) eingehalten werden müssen. Nach Interviewangaben des DGB-Verhandlungsführers und des Leiters des Personalamts verliefen die Verhandlungen in einer weitgehend konsensorientierten Atmosphäre. Hierzu trugen beide Seiten bei: Die Arbeitgeberseite war grundsätzlich daran interessiert, eine Vereinbarung zu PIA abzuschließen, da auf diesem Wege die Legitimation des Projekts bei den Behörden verbreitert werden konnte; darüber hinaus waren (und sind) dem für das Personalamt zuständigen Leiter und Staatsrat – auch nach Einschätzung des DGB-Sekretärs – an einer Konflikt-Deeskalation mit der Arbeitnehmerseite gelegen. Auf der Arbeitnehmerseite stand der Verhandlungsführer des DGB dem Ansatz von PIA und der dahinter stehenden Zielrichtung von Anfang an grundsätzlich positiv gegenüber und hat das Projekt insbesondere in der Anfangsphase gegenüber kritischen Stimmen aus dem gewerkschaftlichen Lager (welche insbesondere von ver.di kamen) verteidigt. Wichtige Erfolgsfaktoren der Verhandlungen um die Vereinbarung waren nach Einschätzung beider Seiten Berechenbarkeit und gegenseitiges Vertrauen. In Vorgesprächen zu den eigentlichen Verhandlungsrunden verständigte man sich über Prozesse und beide Seiten steckten die Grenzen ihres jeweiligen Verhandlungsspielraums ab, welche von der jeweils anderen Seite in den Verhandlungen dann grundsätzlich respektiert wurden. Für den DGB, dessen Verhandlungsführer (ebenso wie derjenige des Beamtenbunds) sich bei den Verhandlungen eng mit den Personalräten rückkoppelte, war keine „Pool-Lösung“ verhandelbar – und das kommt auch in der Vereinbarung selbst zum Ausdruck – also die sofortige Versetzung der mobil gemeldeten Arbeitnehmer aus der Personal abgebenden Behörde in eine

²⁰ Nähere Erläuterungen zu Vereinbarungen nach §94 HmbPersVG finden sich in Fußnote 8. Die Verhandlungen wurden für die Arbeitnehmerseite vom Abteilungssekretär „Öffentlicher Sektor“ des DGB-Bezirks Nord und vom Vorsitzenden des Deutschen Beamtenbundes Hamburg geführt, für die Arbeitgeberseite verhandelten der Leiter des Personalamts.

eigene organisatorische Einheit innerhalb der Verwaltung wie sie insbesondere von einigen Vertretern der Finanzbehörde favorisiert wurde. Nachdem sie diese Position, d.h. dass die mobil gemeldeten Beschäftigten bis zu ihrer dauerhaften Versetzung im Verantwortungsbereich der jeweiligen Behörden und Ämter verbleiben müssen, in den Vorgesprächen deutlich gemacht hatte – was nach Interviewangaben des DGB-Verhandlungsführers mit „viel Überzeugungsarbeit“ verbunden war – spielte dieses Modell in den eigentlichen Verhandlungen keine Rolle mehr.

Die in der Vereinbarung „Steuerung des internen Arbeitsmarkts“ festgelegten Prozesse werden in Abschnitt 3.2.1 näher erläutert. Zum Gesamtverständnis ist es vorher notwendig, die Rahmenbedingungen des internen Arbeitsmarkts vorzustellen.

3.1.2 Die hamburgische Verwaltung als regulierter Arbeitsmarkt

Die Aufgaben und Funktionen von PIA lassen sich in drei Punkten zusammenfassen. PIA ist

- die Personalberatungs- und Vermittlungsagentur für den internen Arbeitsmarkt der hamburgischen Verwaltung
- zuständig für die Herausgabe der internen und externen Stellenausschreibungen
- verantwortlich für die Überwachung der „Anordnung über Stellenmitteilungen und Stellenausschreibungen“ und die Umsetzung des „besonders geregelten Einstellungsverfahrens“.

Bevor in Abschnitt 3.2.1 näher auf die Aktivitäten von PIA in den genannten Bereichen eingegangen wird, soll zunächst der Regelungs- und Steuerungsrahmen des internen Arbeitsmarktes der hamburgischen Verwaltung – und damit die für die Arbeit von PIA relevanten Spielregeln – beschrieben werden²¹. Erst vor diesem Hintergrund wird es möglich sein, die Beschreibung des zentralen Arbeitsfelds von PIA, die Organisation von Vermittlungsprozessen, richtig zu verstehen. Mit dem nun zu skizzierenden Regelungsrahmen werden für den internen Arbeitsmarkt der hamburgischen Verwaltung drei Ziele verfolgt:

- (1) Beschränkung des Arbeitsmarktzugangs von außen
- (2) Herstellung von ämter- und behördenübergreifender Transparenz über die freien Stellen und die Stellen suchenden Beschäftigten
- (3) Erleichterung der mit Stellenwegfall verbundenen strukturellen Änderungen in der Verwaltungsorganisation und Erhöhung der Mobilität durch Vermittlungshilfen für die betroffenen Beschäftigten und materielle Anreize für die Behörden bzw. Ämter.

²¹ Hierbei stützen wir uns auf die für die Regulierung des Arbeitsmarktes der hamburgischen Arbeitsmarktes relevanten Vorschriften: „Besonders geregeltes Einstellungsverfahren“, „Anordnung über Stellenmitteilungen und Stellenausschreibungen für die Beschäftigten der hamburgischen Verwaltung“ und „Konzept zur Einrichtung und Bewirtschaftung eines Modernisierungsfonds“ (aktuelle Fassungen in: Erster Bürgermeister v. Beust/Staatsrat Dr. Schön 2005).

Die zur Erreichung dieser Ziele aufgestellten Regelungen bilden keinen starren Rahmen sondern sind mit zahlreichen Ausnahmen verbunden; darüber hinaus gibt es verschiedene Möglichkeiten, nachzusteuern und damit flexibel auf Änderungen der Umfeldbedingungen zu reagieren. Entlang der genannten Ziele lässt sich dieses Regel- und Steuerungsinstrumentarium des internen Arbeitsmarktes der hamburgischen Verwaltung wie folgt beschreiben:

Zu 1) Die Behörden und Ämter sind grundsätzlich verpflichtet, die Bewerberauswahl auf den internen Arbeitsmarkt zu beschränken, also Bewerbungen auf ausgeschriebene Stellen nur dann zu berücksichtigen, wenn die Bewerber bereits im Bereich der hamburgischen Verwaltung – also in der Kernverwaltung oder in Landesbetrieben bzw. Einrichtungen nach §§ 26 und 15 LHO (vgl. Abschn. 3.1.1, Tab. 1) unbefristet oder mit befristetem Vertrag arbeiten²²; eingeschlossen sind Nachwuchskräfte, die nach Abschluss ihrer Ausbildung – und das gilt faktisch für alle, die ihre Prüfung bestanden haben – in die hamburgische Verwaltung übernommen werden. Von dieser Regel gibt es mehrere Ausnahmen: Zum einen sind alle Stellen ab der Besoldungsgruppe A 16 einschließlich vergleichbarer Stellen für Arbeitnehmer nicht nur intern sondern auch öffentlich (bundesweit) auszuschreiben und zum anderen sind eine ganze Reihe Berufs- bzw. Beschäftigtengruppen von der Einschränkung externer Einstellungen ausgenommen²³. Letztere werden – je nach Laufzeit und Grund der Ausnahmeregelung – in drei Kategorien unterteilt: (a) Bei den – zeitlich nicht befristeten – „Generellen Ausnahmen“ handelt es sich im Allgemeinen um Gruppen von Berufen, die nur ausgeübt werden können, wenn – wie z. B. bei den Lehrern – vorher spezielle Ausbildungsgänge absolviert wurden, sodass ‚Quereinsteiger‘ aus anderen Beschäftigtengruppen nicht auf die entsprechenden Stellen wechseln können. (b) „Befristete generelle Ausnahmen“ vom Ausschluss externer Einstellungen werden für solche Berufsgruppen gewährt, die auf dem internen Arbeitsmarkt aktuell nicht in ausreichendem Maße verfügbar sind, um die entsprechenden freien Stellen zu besetzen. Diesbezügliche Ausnahmegenehmigungen müssen die rekrutierenden Behörden und Ämter beim Personalamt beantragen; PIA prüft die entsprechenden Anträge anhand der internen Bewerberdatei und gibt eine Empfehlung. (c) Voraussetzung für die Genehmigung eines Antrags auf eine „Ausnahme im Einzelfall“ ist, dass eine vorhergehende verwaltungsinterne Stellenausschreibung ohne Erfolg

²² Beschäftigte aus Bereichen, die aus der hamburgischen Verwaltung in rechtlich selbständige Organisationseinheiten ausgegliedert wurden, haben bis zu zwei Jahre nach dem Zeitpunkt ihrer Versetzung das Recht, sich auf Stellen des internen Arbeitsmarktes zu bewerben, gelten ergo noch für diese Zeit als interne Bewerber, obwohl externe Organisationseinheiten nicht zum internen Arbeitsmarkt zählen.

²³ Vgl. hierzu auch Tabelle 3 in Abschnitt 3.1.1 oben. Eine Übersicht über alle vom geregelten Einstellungsverfahren ausgenommenen Berufsgruppen steht im Internet unter <http://fhh.hamburg.de/stadt/ihr-arbeitgeber-hamburg/stellen/intern.html>

geblieben ist. Auch zu einem solchen Antrag ist – neben dem positiven Votum der Finanzbehörde – die Zustimmung des Personalamts erforderlich²⁴. Und schließlich bleibt „die externe Einstellung von Schwerbehinderten und ihnen Gleichgestellten als bevorzogter Personenkreis nach SGB IX weiterhin möglich“ (zitiert nach Senat der FHH, Stellenausschreibungen Nr. 11 vom 1. Juni 2007).

Zu 2) Alle zu besetzenden Stellen müssen durch die Behörden und Ämter grundsätzlich intern – und zwar verwaltungsweit – ausgeschrieben werden. Die Stellenanzeigen werden zu diesem Zweck PIA zugeleitet, das für ihre redaktionelle Bearbeitung und Veröffentlichung zuständig ist. Vor ihrer Veröffentlichung – in den periodisch zwei Mal monatlich erscheinenden „Stellenausschreibungen“²⁵ – prüft PIA, ob die Anzeigen den vorgeschriebenen Standards genügen. Statt einer - mobilitätshemmend wirkenden - engen Definition des Anforderungsprofils ist in den Stellenausschreibungen auf die geforderten Schlüsselkompetenzen abzustellen, wie sie sich auch aus dem seit September 2004 reformierten Beurteilungssystem ergeben²⁶. Durch diese Ausschreibungspflicht ist ein behördeninterner Wechsel, dem keine Ausschreibung in der Gesamtverwaltung vorausgegangen ist, grundsätzlich ausgeschlossen. Im Einvernehmen mit dem Personalamt entfällt die Ausschreibungspflicht allerdings, wenn die Behörde einen Kandidaten bzw. eine Kandidatin aus dem eigenen Bereich zur Besetzung vorschlägt; den bzw. die von strukturellen Änderungen betroffen und dem Personalamt entsprechend gemeldet worden ist (vgl. hierzu Punkt 3 unten), sie/er kann (innerhalb derselben Vergütungsgruppe wertgleich) auf die offene Stelle versetzt werden. Weitere Ausnahmen von der Pflicht zur verwaltungsweiten Stellenausschreibung umfassen des Weiteren (fast genau) dieselben Berufsgruppen, die – wie im vorstehenden Punkt 1 beschrieben – „generell“ und „befristet generell“ vom Ausschluss externer Einstellungen ausgenommen sind. Wie oben gesehen, handelt es sich dabei um Berufsgruppen mit eigenen Ausbildungsgängen und um solche, die auf dem internen Arbeitsmarkt nicht oder nicht in ausreichendem Maße verfügbar sind; bei beiden wäre eine Verpflichtung zur verwaltungsweiten Stellenausschreibung ineffizient.

²⁴ Da die Beschränkung externer Einstellungen auch für befristete Stellen (mit mehr als drei Monaten Laufzeit) gilt, ist die externe Rekrutierung von befristeten Beschäftigten ebenfalls nur mit Ausnahmegenehmigung möglich.

²⁵ Im September 2007 (also nach unserem Untersuchungszeitraum) wurde die zweiwöchig erscheinende Druckausgabe der Stellenausschreibungen zugunsten einer Stellenveröffentlichung im Intranet und Internet eingestellt. Seitdem kann jeder Interessierte online tagesaktuell nach passenden Stellen recherchieren.

²⁶ „Mit dem neuen Beurteilungswesen wird der Blick weiter geöffnet auf die Kompetenzen, Schlüsselqualifikationen und Potentiale, die eine Bewerberin bzw. ein Bewerber mitbringt.“ (Senat der FHH, Personalamt 2005: 26)

Zu 3) Wenn Effizienz steigernde bzw. aufgabenkritische Maßnahmen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung – zu denen die Behörden vom Senat ausdrücklich aufgefordert werden – zum Wegfall von Stellen führt, haben die davon betroffenen Beschäftigten weder eine betriebsbedingte Beendigungskündigung noch eine Gefährdung ihres erworbenen Besitzstands zu befürchten, so wurde es in §8 der Vereinbarung „Steuerung des internen Arbeitsmarktes“ zwischen Senat und DGB sowie dbb (nach §94 HmbPersVG) festgelegt. Die Behörden sind in diesen Fällen verpflichtet, die betreffenden Beschäftigten spätestens drei Monate nach Beginn der Umsetzung der strukturellen Maßnahme dem Personalamt – genauer PIA – mit Angabe ihres Namens und ihres nach einem vorgegebenen Schema erstellten Kompetenzprofils zu melden, damit PIA für diese „strukturell mobil Gemeldeten“ auf dem internen Arbeitsmarkt gezielt nach passenden Aufgabenfeldern suchen und nötigenfalls vermittlungsfördernde Maßnahmen in die Wege leiten kann. Im Rahmen ihrer Vermittlungstätigkeit greifen die Mitarbeiter von PIA in Bewerbungsverfahren um ausgeschriebene Stellen in der Form ein, dass sie den aufnehmenden Behörden aus dem Kreis der strukturell mobil Gemeldeten bestimmte Kandidaten vorschlagen. Ein solcher Besetzungsvorschlag zieht für die Behörden die Verpflichtung nach sich, den bzw. die vorgeschlagenen Kandidaten zu einem Bewerbungsgespräch einzuladen, wobei es einem PIA-Mitarbeiter ermöglicht werden muss, am gesamten Bewerbungsverfahren teilzunehmen. Die Auswahlentscheidung, welcher Bewerber eingestellt wird, trifft dann allerdings allein die Behörde, welche die Stelle ausgeschrieben hat; PIA hat zwar kein formelles Recht, diese Entscheidung zu Gunsten der eigenen Klienten zu beeinflussen, kann faktisch aber intervenieren. Ein Instrument, mit dem PIA den Behörden Anreize zur Durchführung struktureller Maßnahmen und zur Erhöhung der Mobilität der davon betroffenen Beschäftigten geben kann, sind Einarbeitungszuschüsse und Personalkostenerstattungen aus dem sog. Modernisierungsfonds (hierzu folgen nähere Informationen in Abschnitt 3.2.1).

3.2 Funktionen, Arbeitsprozesse und Ausstattung des Projekts Interner Arbeitsmarkt

3.2.1 Funktionen und Arbeitsprozesse

Übersicht über die verschiedenen Aufgabenbereiche von PIA

Bevor wir die Arbeitsprozesse von PIA in seinem zentralen Aufgabenfeld – der internen Personalvermittlung – im Detail erläutern, geben wir unter Rückgriff auf Gespräche mit der PIA-Leitung nachstehend zunächst einen Überblick über die Gesamtheit der Funktionen des Projekts. Da PIA seine Arbeit (seit Beginn) in der Form einer „qualitativ hochwertigen Einheits-sachbearbeitung ...an Stelle von Aufgabenversäulung“ organisiert (Interview PIA-Leitung), sind die einzelnen PIA-Berater für alle im Folgenden aufgeführten Aufgaben zuständig und sind – als feste Ansprechpartner für alle Fragen – jeweils bestimmten Behörden und Ämtern intern zugeordnet.

Übersicht 1: Aufgaben und Funktionen des Projekts Interner Arbeitsmarkt

Stellenausschreibungen für den internen Arbeitsmarkt der FHH

- Zuständigkeit für die internen Stellenausschreibungen (Ausschreibung aller freien Stellen in gedruckter u. elektronischer Form zweimal pro Monat, Beratung der Behörden in allen Fragen der Stellenausschreibungen)

Personalberatungs- und Vermittlungsagentur für den internen Arbeitsmarkt

- Beratung von Beschäftigten (a) die sich individuell verändern möchten (auch aufgrund von individuellen Krisensituationen), und (b) die von strukturellen Veränderungen betroffen sind (Meldung durch die jeweilige Personalabteilung an PIA)
- Vermittlung: (auf neue Stellen oder befristete Mobilitäten; Teilnahme an Personalauswahlverfahren und Vorstellungsgesprächen, soweit PIA-Klienten aus struktureller Mobilität beteiligt sind; Lösung schwieriger personeller Einzelfälle)
- Qualifizierung (Standardqualifizierung für individuelle Klienten; im Einzelfall: Vermittlungsfördernde Qualifizierungsmaßnahmen, dabei Kooperation mit dem Zentrum für Aus- und Fortbildung)
- Analyse der Personalbedarfe auf dem internen Arbeitsmarkt durch Kommunikation mit den Zuständigen in den einzelnen Behörden und Ämtern
- Unterstützung der Behörden bei der Erschließung refinanzierter Aufgabenfelder
- in Einzelfällen: Unterstützung von Beschäftigten beim Start in die Selbständigkeit sowie Vermittlung in den externen Arbeitsmarkt

Umsetzung des geregelten Einstellungsverfahrens

- Beratung/Information der Behörden (u. a.: Einzelfalleinschätzung vor dem Hintergrund des geregelten Einstellungsverfahrens)

- Ausnahmeanträge der Behörden auf externe Einstellungen bearbeiten (Arbeitsmarktrecherche und Sachverhaltsbewertung im Einzelfall, Minimierung von externen Einstellungen durch adäquate Personalvorschläge)
- Ausschreibungsverzichte bei internen Stellenausschreibungen/Entfristungen genehmigen (Recherche und Bewertung im Einzelfall, strukturelle Klienten zur Besetzung vorschlagen [vorrangig vor Entfristung])
- Entscheidung von Anträgen auf befristete Einstellung bzw. Befristungsverlängerung
- Weiterentwicklung von Instrumenten zur Steuerung des internen Arbeitsmarktes (z.B. Modernisierungsfonds)

Flankierung von Modernisierungsprozessen in der hamburgischen Verwaltung

- Begleitung von Privatisierungs- und Ausgliederungsprozessen in Behörden, Ämtern und Landesbetrieben; bedarfsgerechte Rekrutierung und - bei Bedarf - Qualifizierung von FHH-internem Personal
- Verwaltung des Modernisierungsfonds (Personalkostenerstattung bei Wegfall von Aufgaben, Einarbeitungszuschüsse bei Aufnahme von strukturellen Klienten)

Quelle: Gespräche mit der PIA-Leitung

Die zentralen Tätigkeitsfelder von PIA: Organisation von Vermittlungsprozessen und Verwaltung des Modernisierungsfonds

PIA steuert die interne Personalvermittlung in der hamburgischen Verwaltung. Dabei sind zwei verschiedene Zielgruppen zu unterscheiden: (1) Beschäftigte, die – weil ihre Arbeitsplätze aufgrund von Aufgabenkritik oder im Zusammenhang mit organisatorischen Änderungen wegfallen – von ihrer bisherigen Behörde bzw. Einrichtung „strukturell mobil gemeldet“ werden (zum Hintergrund vgl. Punkt 3 in Abschnitt 3.1.3 oben). (2) Beschäftigte, die aus eigenem Antrieb behördenübergreifend einen neuen Arbeitsplatz suchen und sich deshalb „individuell“ bei PIA mobil melden. Es soll hier zunächst das Procedere vorgestellt werden, das in der Vereinbarung „Steuerung des internen Arbeitsmarkts“ (vgl. Abschnitt 3.1.2) und in den von PIA auf dieser Basis entwickelten Handlungsleitfäden geregelt ist. Darauf, wie sich den Interviewangaben zufolge die Vermittlungspraxis in der Realität darstellt, gehen wir dann weiter unten in Abschnitt 3.3 ein.

Zu 1: Die Bereitschaft der Beschäftigten, sich beruflich zu verändern und damit ihr Kompetenzspektrum zu erweitern, wird in der hamburgischen Verwaltung (wie in Abschn. 3.1.2 gezeigt) – traditionell gefördert und von daher werden individuelle Mobilmeldungen grundsätzlich begrüßt²⁸. Seinem Arbeitsauftrag entsprechend widmet sich PIA jedoch vorrangig der zuerst genannten Gruppe, den strukturell mobil Gemeldeten, sodass der größte Teil der Projektressourcen in die Arbeit mit diesem Personenkreis fließt.

²⁸ Diese Mobilmeldungen erfolgen häufig im Vorfeld struktureller Veränderungen, so dass sich Teile der voraussichtlich betroffenen Beschäftigten ‚freiwillig‘ individuell mobil melden.

Behörden und Ämter, die strukturelle Änderungen vornehmen, die zu einer Verringerung ihres Aufgaben- und Personalbestands führen, und die von daher Beschäftigte „strukturell mobil“ setzen müssen, sind – ebenso wie PIA – zur Einhaltung bestimmter Verfahrensregeln verpflichtet, die in der Vereinbarung „Steuerung des internen Arbeitsmarktes“ und dem „Muster-Leitfaden für das behördeninterne Verfahren bei struktureller Mobilität“ (Anlage zur Vereinbarung) festgelegt sind: Die Personal abgebende Dienststelle muss PIA zunächst einen „Ansprechpartner für strukturelle Mobilität“ benennen. Sodann soll sie – bevor sie PIA konkrete Personen meldet – den Kreis der von struktureller Mobilität potentiell Betroffenen eingrenzen, die betreffenden Personen informieren und Auswahlkriterien entwickeln. Wenn die Auswahlentscheidung getroffen ist, sind unter Beteiligung der Vorgesetzten und der Mobilitätsansprechpartner Personalgespräche zu führen; hierüber ist zeitgleich der zuständige Personalrat zu informieren. Zusammen mit den Beschäftigten sind sodann – nach einem von PIA vorgegebenen Schema – erste Kompetenzprofile zu erstellen, die dann an PIA übermittelt werden müssen. Die strukturell mobil gemeldeten Beschäftigten bleiben im dienstrechtlichen Verantwortungsbereich der bisherigen Dienststelle²⁹; diese trifft die Entscheidung darüber, welche personellen Maßnahmen (z. B. Abordnung, Umsetzung, Versetzung, Qualifizierung) im Einzelfall ergriffen werden.

Die Vereinbarung macht PIA für den Umgang mit den strukturell mobil Gemeldeten vergleichsweise wenig konkrete Vorgaben. Es ist vorgesehen, dass ein Beratungsgespräch durchzuführen ist, in dem „gemeinsam mit den Rat suchenden Beschäftigten offen alle Möglichkeiten (eruiert werden sollen), die für den Einzelnen Perspektiven eröffnen können“ (§6). Dabei sollen unter Anwendung standardisierter „wissenschaftlich fundierter Fragebögen/Tests“ – welche den Spitzenorganisationen der Arbeitnehmer zur Genehmigung vorzulegen sind – die Kompetenzen der Beschäftigten gezielt erhoben werden. Zur Verbesserung ihrer Vermittlungschancen sind für die betroffenen Arbeitnehmer Qualifizierungsmaßnahmen vorzusehen; neben dem Rückgriff auf das vorhandene Angebot sollen „für bestimmte Zielgruppen oder für bestimmte Einsatzfelder“ gezielte Qualifizierungsmaßnahmen auch eigens entwickelt und durchgeführt werden. Daneben sieht die Vereinbarung das „Kennen lernen potentieller Einsatzfelder“ vor, durch Hospitationen und zeitlich befristete Abordnungen in Personal aufnehmende Abteilungen. Die entsprechenden Weichenstellungen bereitet PIA im Beratungs-

²⁹ Dies ist einer der zentralen Punkte der Vereinbarung „Steuerung des internen Arbeitsmarktes“; dazu heißt es in §2 der Vereinbarung sehr ausführlich: „In Abgrenzung zu den Aufgaben von PIA verbleibt die personalpolitische (sowohl im Sinne der Personalfürsorge als auch im Sinne des Dienstrechtes) Verantwortung für die von organisatorischen/strukturellen Veränderungen betroffenen Beschäftigten bei den Behörden und Ämtern: Die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bleiben solange ihrer Behörde zugeordnet, bis sie in eine neue – dauerhafte – Verwendung vermittelt worden sind. Eine zwischenzeitliche Versetzung und Abordnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in einen Projekt-Pool findet nicht statt.“

prozess mit den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vor, die letzte Entscheidung liegt aber – wie oben gesagt – im Verantwortungsbereich der bisherigen Dienststelle.

Wichtiger als die Regelungen der Vereinbarung sind für die Arbeit von PIA die Bestimmungen zum so genannten Modernisierungsfonds, einem Instrument, das die Meldung und Vermittlung strukturell betroffener Beschäftigter beschleunigen soll und das insofern für die Arbeit von PIA zentralen Stellenwert hat. Dieses Anfang 2005 eingeführte Instrument soll nun im folgenden Exkurs näher vorgestellt werden.

Exkurs: Der Modernisierungsfonds³⁰

Aus der Erfahrung heraus, dass die Umsetzung aufgabenkritischer Maßnahmen häufig daran scheiterte, dass das in andere Aufgaben zu vermittelnde Personal nicht allein im Rahmen der Altersfluktuation abgebaut oder zeitnah auf anderen Stellen eingesetzt werden kann, wurde mit Senatsbeschluss vom 17.02.2005 der so genannte Modernisierungsfonds eingerichtet; im September 2005 stand der Fonds dann unter der gemeinsamen Verwaltung von PIA und der Finanzbehörde zur Verfügung. Die Einführung des Modernisierungsfonds – rund zwei Jahre nach dem Start des Projekts Interner Arbeitsmarkt – ist ein zentrales Beispiel dafür, dass die Instrumente von PIA in Reaktion auf neu auftretende Probleme fortentwickelt werden. Mit der Einrichtung des – zu seinem Start einmalig mit 20 Mio. Euro ausgestatteten – Fonds wurde auf Erfahrungen reagiert, dass Behörden und Ämter zögern, aufgabenkritische bzw. strukturelle Maßnahmen durchzuführen, weil sie befürchten, die vom Arbeitsplatzwegfall betroffenen Beschäftigten nicht sofort auf einen neuen Arbeitsplatz vermitteln zu können und sie deshalb – obwohl sie in der eigenen Behörde nicht mehr benötigt werden – zunächst noch weiter finanzieren zu müssen.

Vor diesem Hintergrund wurde den Behörden und Ämtern sowie Einrichtungen nach § 15 und § 26 LHO (vgl. Tabelle 1) die Möglichkeit eingeräumt, bei PIA eine Personalkostenerstattung aus dem Modernisierungsfonds zu beantragen und sich für die vom Arbeitsplatzwegfall betroffenen Beschäftigten bis zur endgültigen Vermittlung auf eine neue Stelle die jeweiligen Ist-Personalkosten zu 90 bzw. 100%³¹ – und zwar bereits ab Beginn der Maßnahmeumsetzung³² – erstatten zu lassen. Die Erstattung ist an zwei Voraussetzungen gebunden: (1) Die Ursache des Arbeitsplatzwegfalls muss eine „effizienzsteigernde bzw. aufgabenkritische

³⁰ Die Ausführungen stützen sich auf das „Konzept zur Einrichtung und Bewirtschaftung eines Modernisierungsfonds beim Projekt Interner Arbeitsmarkt im Personalamt“. Aus diesem Dokument stammen auch die angeführten Zitate.

³¹ „90% der im Umsetzungszeitraum anfallenden Ist-Personalausgaben“ werden für solche Maßnahmen erstattet, die bereits im Haushaltsplan berücksichtigt sind; eine 100%ige Erstattung wird für solche Beschäftigte gewährt, die von unterjährig begonnenen strukturellen Veränderungen betroffen sind, die im Haushaltsplan noch nicht veranschlagt sind. (Bürgermeister v. Beust/Staatsrat Schön (2005))

³² Es ist für die Behörden und Ämter vorteilhaft, die vom Arbeitsplatzwegfall betroffenen Beschäftigten möglichst frühzeitig zu melden, da die strukturellen Maßnahmen dann sofort haushaltswirksam werden.

Maßnahme im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung“ sein, die per Saldo eine Haushaltsentlastung bewirkt (dies muss der Antragsteller begründen und wird von der Finanzbehörde geprüft), (2) die betroffenen Beschäftigten sind für eine uneingeschränkte Vermittlung durch PIA kurzfristig verfügbar (dies prüft PIA anhand des übersandten Beschäftigtenprofils, der Personalakte und eines Beratungsgesprächs). Für solche Beschäftigte, die – was in seltenen Fällen (z. B. bei dauerhafter Dienstunfähigkeit) geschieht – PIA als nicht vermittlungsfähig einstuft, kann also kein Zuschuss aus dem Modernisierungsfonds gewährt werden. – Die Erstattung endet zum Zeitpunkt einer erfolgreichen Vermittlung durch PIA in eine andere Behörde oder ein anderes Amt bzw. auch einer wertgleichen Umsetzung auf eine wieder zu besetzende Stelle innerhalb der alten Behörde; bis dahin erfolgt die Erstattung ohne zeitliche Befristung.

Bei Maßnahmen, die im Haushaltsplan noch nicht veranschlagt worden sind, erhält die abgebende Behörde nach erfolgreicher Vermittlung durch PIA „zusätzlich einen einmaligen Bonus in Höhe von 25% des Betrags, der bis zum Ende des laufenden Jahres aus dem Modernisierungsfonds an Vergütungen für zu vermittelnde Personen zu erstatten gewesen wäre.“ Die abgebenden Behörden profitieren also, wenn die Beschäftigten, die sie mobil gemeldet haben, rasch vermittelt werden; wenn bei strukturellen Maßnahmen eine Personalauswahl nötig ist, erhalten die Dienststellen einen Anreiz, eher gut als schwer vermittelbare Mitarbeiter mobil zu melden.

Zur Förderung der Bereitschaft der Behörden und Ämter, strukturell mobil gemeldete Beschäftigte aufzunehmen – vorausgesetzt es ist ein dauerhafter Einsatz geplant – kann PIA aus dem Modernisierungsfonds Zuschüsse für Einarbeitung und Qualifizierung (in Abhängigkeit vom Einarbeitungs- bzw. Qualifizierungsaufwand für zwei, vier oder sechs Monate) veranlassen; dieses ist an die Voraussetzung gebunden, dass der jeweilige Beschäftigte auf dem neuen Arbeitsplatz nicht sofort einsetzbar ist und vorher einer speziellen Qualifizierung bzw. Einarbeitung bedarf, die auf die neue Tätigkeit vorbereitet. Um die Einarbeitungs- und Qualifizierungszuschüsse in Anspruch nehmen zu können, muss die aufnehmende Behörde PIA einen Einarbeitungsplan vorlegen, der „neben der Dauer der notwendigen Einarbeitung bzw. Qualifizierungsmaßnahme die inhaltlichen Schwerpunkte“ der notwendigen Qualifizierung enthält. Ein solcher Zuschuss wird nicht gewährt, wenn ein strukturell mobil Gemeldeter auf einen neuen Arbeitsplatz innerhalb derselben Behörde wechselt.

Aus dem Vorstehenden wird deutlich, dass PIA recht weitgehende Verfügungsrechte über den Modernisierungsfonds hat: Dem Projekt obliegt die Anordnungsbefugnis und die Vollmacht, bei der Finanzbehörde Mittelübertragungen zu veranlassen; Anträge auf Mittel aus dem Fonds richten die Behörden also an PIA, das diese gemeinsam mit der Finanzbehörde prüft und über

deren Stattgabe entscheidet³³. Der Modernisierungsfonds zählt von daher zu den zentralen Instrumenten von PIA, um Bewegungsprozesse auf dem internen Arbeitsmarkt zu beeinflussen.

Zu 2) Wie oben erwähnt, besteht die Hauptzielgruppe von PIA aus den Beschäftigten, die aufgrund struktureller Änderungen in den Behörden PIA mobil gemeldet werden, und dieser Gruppe gilt auch der größte Teil der Regelungen der Vereinbarung „Steuerung des internen Arbeitsmarktes“. Eine kurze Passage (§3) ist aber auch den Arbeitnehmern der hamburgischen Verwaltung gewidmet, die aus eigener Initiative in eine andere Behörde wechseln wollen. Ihnen wird zugesichert, dass sie sich unmittelbar an PIA wenden können und dabei umfassenden Vertrauensschutz genießen; ihre Vorgesetzten sollen also nichts von dem Versetzungswunsch erfahren, bevor eine konkrete Verwendungsmöglichkeit ihre Beteiligung erfordert. Die Vereinbarung definiert für diese Zielgruppe keine konkreten Unterstützungsmaßnahmen, erklärt aber in allgemeiner Form, dass „die individuelle Inanspruchnahme des Projekts ... ausdrücklich erwünscht“ ist; durch ein möglichst großes Maß an individueller Mobilität soll es PIA ermöglicht werden, „die aus dem Mobilitätsbüro übernommenen Qualifizierungsprogramme und Mobilitätsfördermaßnahmen mit dem Projektauftrag (zu) verbinden und so ein vielfältiges Angebot für Beschäftigte“ vorzuhalten.

3.2.2 Organisatorische Zuordnung, Steuerung und personelle Ausstattung des Projekts Interner Arbeitsmarkt

PIA ist seit seiner Gründung dem Personalamt der hamburgischen Verwaltung zugeordnet; der Leiter des Personalamts und seine Stellvertreterin, die Leiterin der Abteilung Personalmanagement, sind die unmittelbaren Vorgesetzten des PIA-Leitungsteams. Was seinen Aufgabenzuschnitt und seine verwaltungsorganisatorische Zuordnung betrifft, ist das Personalamt ein Hamburger Spezifikum, das in vergleichbarer Form in anderen Bundesländern nicht existiert; in der Regel fallen dort Personalfragen teils in den Verantwortungsbereich des Innen- und teils in den Bereich des Finanzministeriums. Eine solche Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche gibt es in Hamburg nicht: Als oberste Dienstbehörde der gesamten hamburgischen Verwaltung ist das Personalamt eine zentrale Assistenzeinheit des Senats, organisatorisch ein eigenständiges Senatsamt, das unmittelbar dem Ersten Bürgermeister zugeordnet ist³⁴. Das Amt vereint unter seinem Dach ein breites Spektrum personalpolitischer und personalrechtli-

³³ Anträge der Behörden auf Mittel aus dem Modernisierungsfonds unterliegen einem zweifachen Prüfverfahren, denn sie werden – außer von PIA – von der Finanzbehörde daraufhin geprüft, ob (und wann) die Stelle gestrichen und das Budget der abgebenden Behörde entsprechend abgesenkt wurde.

³⁴ Der für das Personalamt zuständige Staatsrat (derzeit Dr. Volkmar Schön) ist zugleich Chef der Senatskanzlei. Diese „betreut und koordiniert die Arbeit des Senats (die Hamburger Landesregierung) und unterstützt den Ersten Bürgermeister bei der Ausübung seiner Pflichten und Aufgaben.“ (<http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/senatskanzlei/start.html>)

cher Aufgaben; diese haben zum Teil die Eigenschaft von steuernden Interventionen, zum anderen Teil aber auch den Charakter von Dienstleistungen für den Senat und die Behörden: Das Personalamt ist zuständig für das Dienst- und Disziplinarrecht, den Kontakt zu den Sozialpartnern im Sinne des Tarifrechts und für das zentrale strategische Personalmanagement für die hamburgische Verwaltung; es gliedert sich in die Bereiche „Dienst- und Tarifrecht“ (mit u. a. den Aufgabenbereichen Beamten-, Laufbahn-, Personalvertretungs- und Disziplinarrecht, Besoldungs- und Versorgungsrecht, Urlaub- und Tarifrecht), „Service und Steuerung“, „Personalmanagement“, „Personalärztlicher Dienst“, „Arbeitsmedizinischer Dienst“, „Zentrum für Personaldienste (Landesbetrieb nach § 26 LHO)“, „Zentrum für Aus- und Fortbildung (Einrichtung nach § 15 LHO)“ und „Projekt Interner Arbeitsmarkt (PIA)“. PIA ist dem Verantwortungsbereich der Abteilung Personalmanagement zugeordnet. In den von uns geführten Interviews wurde mehrfach betont, dass das Personalamt – und insbesondere auch PIA – sich mit seinen vielfältigen Aufgaben in einem Spannungsfeld bewegt und verschiedene Rollen ‚unter einen Hut‘ bringen muss; dies erläutert der Leiter des Personalamts im Interview wie folgt: „Das Personalamt ist oberste Dienst- und Disziplinarbehörde, d.h. hier geht es um die Anwendung und Durchsetzung von Normen aber auch gleichzeitig um Dienstleistungen. Auch im Bereich des strategischen Personalmanagements gilt diese Dualität, wenngleich hier die Dienstleistungsfunktion primär im Vordergrund steht. Diese Dualität ist im Tagesgeschäft nicht immer unproblematisch und kommt auch im Wirken von PIA zum Ausdruck; nämlich einerseits steuernde Einheit zu sein und andererseits als Unterstützer und Dienstleister zu wirken. Dieses ist ein Spannungsfeld.“ (Interviewprotokoll Leitung Personalamt). Dass es vorteilhaft ist und dem Thema Personal in der Gesamtverwaltung ein größeres Gewicht verleiht, wenn das Personalamt – und damit auch PIA – in der Verwaltungsstruktur zentral angesiedelt ist (und nicht, wie zuvor, einer anderen Behörde zugeordnet ist), erläutert die stellvertretende Leiterin des Personalamts im Interview wie folgt: „Bis 2001 gehörte das Personalamt organisatorisch zur Behörde für Inneres. D.h. der Innensenator war in Personalunion – neben den Themen Polizei, Feuerwehr usw. – auch für das Thema Personal zuständig. Nach dem Politikwechsel hat der Erste Bürgermeister das Personalamt an sich gebunden. Seine Rolle als Assistenzeinheit des Senats ist seitdem auch organisatorisch abgebildet.“ Und der Leiter des Personalamts fügt hinzu: „Da die Freie und Hansestadt Hamburg ein Dienstherr und ein Arbeitgeber ist, ist ein ganzheitliches strategisches Personalmanagement für die hamburgische Verwaltung notwendig.“ (Interviewprotokoll Leitung Personalamt).

PIA wird von zwei Personen geleitet. Neben einem Diplom-Volkswirt, der zuletzt eine lokale Geschäftsstelle der Bundesagentur für Arbeit leitete, ist dies eine ausgebildete Gymnasiallehrerin und Betriebswirtin, die nach mehreren beruflichen Stationen zuletzt Referatsleiterin „Personalentwicklung und -controlling“ in einer hamburgischen Fachbehörde war. Die Sprecherfunktion innerhalb des Leitungsteams wechselt jährlich. Die beiden Mitglieder des Lei-

tungsteams haben die Zuständigkeit für die Behörden – und damit auch die Verantwortlichkeit für die Beraterinnen und Berater (s. u.) – unter sich aufgeteilt.

Zum PIA-Team gehören des Weiteren 14 Beraterinnen und Berater, darunter acht Frauen (Stand 01.02.2007). Jeder/jede von ihnen ist für einen abgegrenzten Bereich des internen Arbeitsmarktes (also bestimmte Behörden, Bezirksämter, Hochschulen, Landesbetriebe usw. - vgl. Tabelle 1) zuständig, so dass jede Dienststelle bei PIA einen festen Ansprechpartner bzw. eine Ansprechpartnerin hat, der/die alle Funktionen des Projekts Interner Arbeitsmarkt (vgl. Abschnitt 3.2.1) abdeckt. Zur Jahreswende 2006/07 wurde die Gruppe der PIA-Berater um vier Personen verstärkt; Hintergrund war die bevorstehende Rückkehr von Beschäftigten der Asklepios-Kliniken Hamburg GmbH in den internen Arbeitsmarkt, die diesen Beschäftigten 1995 bei der Privatisierung des Landesbetriebes Krankenhäuser (LBK) per Gesetz eingeräumt worden war³⁵. Vor ihrem Wechsel zu PIA haben fast alle Mitglieder des Beratungsteams nach dem Erwerb einer verwaltungseigenen Qualifikation in unterschiedlichen Bereichen der hamburgischen Verwaltung gearbeitet. Neben dem Leitungs- und dem Beratungsteam ist schließlich noch eine dreiköpfige Projektassistenz (u. a. für die Redaktion der Stellenanzeigen zuständig) zu erwähnen, so dass zum Untersuchungszeitpunkt insgesamt 19 Personen im Projekt Interner Arbeitsmarkt arbeiten. Für die Beraterinnen und Berater finden regelmäßig Fortbildungsseminare statt zu Themen wie Verbesserung der Beratungskompetenz, Umgang mit psychisch kranken Mitarbeitern und personalrechtliches Know how. Für die PIA-Leitung geht es bei diesen Qualifizierungsmaßnahmen um eine Stärkung der Handlungssicherheit der Beraterinnen und Berater, die nicht selten mit Beschäftigten mit schwieriger Persönlichkeitsstruktur zu tun haben³⁶. Dass Teamarbeit ein wichtiges Kennzeichen des Projekts Interner Arbeitsmarkt ist, ist daran abzulesen, dass sich alle Mitarbeiter des Projekts mit der Projektleitung zweimal jährlich zu Teamentwicklungsseminaren treffen, wobei sie von externen Trainern (Systemischen oder Organisationsberatern) begleitet werden.

Die Begleitung von PIA erfolgt durch eine Steuerungsgruppe, die vierteljährlich – bei Bedarf auch häufiger – zusammentritt; ihr gehören folgende Akteure an: der für das Personalamt zuständige Staatsrat als Vorsitzender, der Leiter des Personalamts sowie drei Amtsleiter aus den Fachbehörden und ein Bezirksamtleiter.

³⁵ Um den unerwartet vielen „LBK-Rückkehrern“ gerecht zu werden (rd. 1600 haben diese Option wahrgenommen), ist das Projekt Interner Arbeitsmarkt im Laufe des Jahres 2007 schrittweise personell stark aufgestockt worden. Nach den neuesten verfügbaren Angaben von Mitte Oktober 2007 arbeiten bei PIA 14 Berater bzw. Beraterinnen, des Weiteren fünf mit Querschnittsaufgaben (z.B. personalrechtliche Grundsatzsachbearbeitung) befasste Mitarbeiter und sieben Personen im Bereich „Projektassistenz und Stellenausschreibungen“. Sämtliche Beraterinnen und Berater sind zu diesem Zeitpunkt – neben ihrem jeweiligen originären Verantwortungsbereich – auch für die Rückkehrer zuständig.

³⁶ Die Handlungssicherheit der PIA-Berater wird nicht zuletzt auch dadurch gestärkt, dass sie die Möglichkeit haben, auf kurzem Wege über das Zentrum für Aus- und Fortbildung für die Beschäftigten rasch weiterführende Maßnahmen (z.B. in Form von Coachings) zu vermitteln.

Die Arbeitnehmervertreter – d. h. genauer die Spitzenverbände DGB und dbb, welche die Vereinbarung „Steuerung des internen Arbeitsmarktes“ (nach §94 HmbPersVG) ausgehandelt haben, die Fachbereichsleitung „Bund-Länder“ von ver.di – gehören zwar keinem Steuerungsgremium an, werden aber in vereinbarten halbjährlichen Zusammenkünften mit dem Personalamt über die aktuelle Situation auf dem internen Arbeitsmarkt und die Aktivitäten von PIA „umfassend unterrichtet“; bei bestimmten Berufsgruppen auftretende Vermittlungsprobleme werden „mit dem Ziel einer gemeinsamen Lösung“ erörtert; DGB und dbb werden darüber hinaus „bei der (Weiter-)Entwicklung von Instrumenten zur Steuerung und Flexibilisierung des internen Arbeitsmarktes beteiligt bzw. einbezogen“ (Zitate aus §7 der Vereinbarung „Steuerung des internen Arbeitsmarktes“). Die an diesen Informations- und Beratungsterminen beteiligten Vertreter des DGB sowie dbb bestätigen im Interview, dass diese Vereinbarung in der Praxis eingehalten wird. Bei einem der letzten dieser Termine wurde PIA von den Arbeitnehmervertretern ausdrücklich gelobt und auch bei den auf gewerkschaftlicher Seite stattfindenden Vorgesprächen wurde nach Angaben des DGB-Sekretärs „Öffentlicher Sektor“ bisher keine erwähnenswerte Kritik an der Arbeit von PIA laut.

3.3 Der Vermittlungsprozess von PIA in der Praxis

Da für diese Zielgruppe mehrere Instrumente zur Verfügung stehen, werden strukturell mobil gemeldete Mitarbeiter von PIA insgesamt mit einem größeren Aufwand betreut als Beschäftigte, die freiwillig die Behörde wechseln wollen. Dies heißt jedoch nicht, dass jeder PIA-Berater im Untersuchungszeitraum überwiegend mit der Betreuung strukturell mobil Gemeldeter befasst war. Wie sich der Beratungsaufwand bei den einzelnen PIA-Beratern verteilt, hängt vielmehr stark davon ab, in welchem Maße die ihm/ihr jeweils zugeordneten Behörden und Ämter im Rahmen von Änderungen der Organisationsstruktur strukturelle Mobilmeldungen erzeugen. Die folgenden – problemorientierten³⁷ – Ausführungen über die Beratungs- und Vermittlungspraxis von PIA stützen sich im Wesentlichen auf die Interviewaussagen eines Beraters, einer Beraterin sowie der Projektleitung; strukturell und individuell mobil Gemeldete werden dabei gesondert betrachtet. Daran anschließend wird das projektförmige Vorgehen – ein wesentliches Kennzeichen der Arbeit von PIA – an zwei Beispielen kurz veranschaulicht, bevor im abschließenden Abschnitt 3.3.5 einige Angaben zum quantitativen Umfang von Mobilmeldungen und Vermittlungen folgen.

³⁷ Die Ausführungen konzentrieren sich auf die Darstellung der Probleme im Beratungs- und Vermittlungsgeschäft, welche unsere Gesprächspartner bei den ausführlichen Interviews angesprochen haben. Sie beanspruchen nicht, das gesamte Beratungs- und Vermittlungsgeschehen in allen seinen Elementen und Instrumenten zu beleuchten.

3.3.1 Die Arbeit mit strukturell mobil Gemeldeten

Wie oben dargestellt, sind strukturelle Mobilmeldungen Teil von Reorganisationsprozessen in den Behörden und Ämtern; diese betreffen in der Regel nicht nur einzelne sondern mehrere Beschäftigte gleichzeitig. Aufgrund ihrer festen Zuständigkeit für bestimmte Bereiche der Verwaltung stehen die einzelnen PIA-Berater meist in regelmäßigem Kontakt mit „ihren“ Behörden und Ämtern und werden von ihnen bereits frühzeitig über bevorstehende Mobilmeldungen informiert. „Es gibt immer einen Vorlauf mit einem intensiven Informationsaustausch. Teilweise wird auch schon mal – und zwar sehr vertraulich – im Vorfeld über Personen gesprochen, so dass dann schon frühzeitig überlegt werden kann, welche Handlungsschritte erforderlich sein könnten.“ (Interview PIA-Beraterin) Entsprechend dem vereinbarten Procedere (vgl. Abschn. 3.2.1) wird der betreffende Mitarbeiter bzw. die Mitarbeiterin von der Personalabteilung der abgebenden Behörde darüber informiert, dass er/sie strukturell mobil gemeldet wird. Im Rahmen dieses Gesprächs wird ein Fragebogen zum Kompetenzprofil ausgefüllt. Die eigentliche strukturelle Mobilmeldung erfolgt dann mit der Übersendung dieses Profils (zusammen mit anderen Unterlagen, darunter der Personalakte) an den zuständigen PIA-Berater. Innerhalb weniger Wochen laden diese die mobil Gemeldeten zu persönlichen Gesprächen ein, bei denen gemeinsam ein „Erstbefragungsbogen“ mit ca. 40 Fragen durchgegangen wird. „Vorher prüfen wir anhand der Unterlagen: Was können wir uns vorstellen? Wo sind noch Fragen?“ (ebd.) Bei dem Gespräch selbst wird versucht, auch Hobbies, persönliche Vorlieben u. ä. zu erfassen, die über die nachgewiesenen beruflichen Kompetenzen hinausgehen: „Wenn einer z. B. sagt, dass er Kassenwart in einem Verein ist und dadurch vermittelt, dass er eine gewisse Affinität zu Zahlen hat, dann kann dieses für eine Vermittlung sehr wichtig sein.“ (Interview PIA-Berater).

Die PIA-Berater machen bei diesem Erstgespräch oft die Erfahrung, dass bei den Beschäftigten „sehr viel Skepsis“ und „eine ganz große Mauer“ festzustellen ist und die Mobilmeldung nicht selten als ebenso harter Einschnitt wie ein Arbeitsplatzverlust erlebt wird: „Da ist eine große Unruhe, da sind auch manchmal dieselben Symptome wie bei Personen erkennbar, die arbeitslos werden“ (Interview PIA-Leitung). Um diesen Situationen konsequent entgegenzuwirken bemühen sich die PIA-Berater darum, die von Umstrukturierung betroffenen Beschäftigten „in einem möglichst frühen Stadium aufzufangen, also früh in die Prozesse hineinzukommen. ... Wir versuchen dann, PIA ein „Gesicht“ zu geben gegenüber den Beschäftigten. ... Frühestmögliche Intervention und größtmögliche Transparenz – das ist unsere Vorgehensweise“ (ebd.). In persönlichen, sehr wertschätzenden Gesprächen gelingt es dann den PIA-Beratern meistens, die Vorbehalte und Widerstände der betroffenen Beschäftigten zu überwinden und sie für eine aktive Kooperation zu gewinnen.

Nach Einschätzung der PIA-Leitung und -Mitarbeiter hing zu Beginn der Implementierung von PIA die teilweise Skepsis der Beschäftigten gegenüber PIA auch damit zusammen, dass Vorgesetzte das Thema strukturelle Mobilmeldung „als Drohgespenst an die Wand malten nach dem Motto: ‚Wir melden euch bei PIA‘“ (Interview PIA-Beraterin). Die Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen zwischen PIA und den Behörden sind also nicht auf allen Ebenen von gleicher Qualität: Während es PIA durchweg gelingt, zu den Behörden- bzw. Personalleitungen Vertrauensbeziehungen aufzubauen, kann das Projekt aus Kapazitätsgründen keinen systematischen und kontinuierlichen Kontakt zu den einzelnen Vorgesetzten pflegen: „Mit den eigentlichen Vorgesetzten haben wir auch nur begrenzt zu tun, das geht in der Regel über die Personalabteilungen und Personalleitungen“ (ebd.). Aufgrund der häufigeren Alltagskontakte haben die unmittelbaren Vorgesetzten vermutlich einen größeren Einfluss auf die Einstellung der Beschäftigten zum Projekt Interner Arbeitsmarkt als die Personalabteilungen. Sowohl das Staatsrätekollegium, die Leitung des Personalamtes als auch die Vertreter der Gewerkschaften und auch die Personalräte steuerten bei signifikanten Beispielen o. g. Verhaltensweisen von einzelnen Vorgesetzten auf ihren jeweiligen Ebenen konsequent entgegen. Heute ist PIA sowohl bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als auch bei den Behörden und Ämtern der hamburgischen Verwaltung ein anerkanntes Projekt.

Vor der strukturellen Mobilmeldung müssen die Behördenleitungen in vielen Fällen³⁸ eine Auswahlentscheidung vornehmen und bestimmen, welche ihrer Beschäftigten PIA gemeldet werden und welche nicht. In der Realität ist bei den strukturellen Mobilmeldungen eine gewisse Konzentration auf leistungsschwächere Mitarbeiter und Personen festzustellen. Nach Einschätzung der PIA-Berater sehen Behörden, die eine Umstrukturierung vornehmen und Beschäftigte strukturell mobil melden müssen, dies manchmal als günstige Gelegenheit, sich von Mitarbeitern zu trennen, die nicht unbedingt zu den Leistungsträgern zählen. Diese Praxis wird als Abschieben von Problemen erlebt, die eigentlich von den Dienststellen selbst gelöst werden müssten. Wenngleich PIA den Personal abgebenden Behörden für die Auswahl keine Vorgaben machen kann³⁹, besteht doch eine gewisse Möglichkeit, diese Entscheidung indirekt zu beeinflussen, insofern als PIA, Beschäftigte mit besonders schweren Vermittlungsproblemen, für nicht vermittelbar erklären kann. Dies hat für die abgebende Behörde zur Folge, dass sie den Betroffenen samt der Personalkosten – die ja bei struktureller Mobilmeldung im Regelfall vom Modernisierungsfonds getragen werden (vgl. Abschn. 3.2.1) – ‚zurücknehmen‘ muss: „Dann muss die Behörde selbst tätig werden und ihre personalrechtlichen Möglichkei-

³⁸ Eine Auswahlentscheidung ist nur dann erforderlich, wenn bei der Umstrukturierung nicht komplette Aufgabengebiete wegfallen; ist dies der Fall, werden alle Beschäftigte des Aufgabengebiets strukturell mobil gemeldet.

³⁹ Nach der „94er Vereinbarung“ ist die Behörde lediglich verpflichtet, diesbezüglich Auswahlkriterien zu entwickeln und diese offen zu legen (vgl. Abschn. 3.2.1).

ten ausschöpfen“ (Interview PIA-Leitung). Wichtige Kriterien für die Entscheidung, jemand für nicht vermittelbar zu erklären, sind z. B. erhebliche Fehlzeiten und fehlende Kooperationsbereitschaft: „Wenn ein PIA-Berater drei bis vier Dinge erfolglos versucht hat und die Mitwirkungsbereitschaft ganz offensichtlich fehlte (z.B. weil der Betreffende mehrfach nicht zum Beratungsgespräch erschienen ist) dann muss er damit rechnen, von PIA für nicht vermittelbar erklärt zu werden.“ Diese Kriterien werden jedoch nicht schematisch abgeprüft, sondern es erfolgt stets eine Einzelfallbetrachtung, bei der der Gesamtkontext berücksichtigt wird. De facto kommt es nur sehr selten vor, dass PIA einen strukturell mobil gemeldeten Beschäftigten für nicht vermittelbar erklärt; im Zweifelsfall arbeiten die Berater eher daran, die Beschäftigungsfähigkeit der betreffenden Personen – etwa auf dem Wege von Abordnungen – zu erhöhen: „Jemanden den Stempel aufdrücken: ‚Du bist nicht vermittelbar‘ – da gehen wir sehr sorgfältig mit um ... Die anderen Fälle, das sind wirklich diejenigen, an denen wir uns abarbeiten, wo wir sie vielleicht mal auf dem Wege der Abordnung – dann kosten sie für die aufnehmende Abteilung nichts – unterbringen können, dass sie in einer Abteilung mitarbeiten. Dann bekommen sie eine Beurteilung, damit geht die Person wieder zurück, dann suchen wir etwas Neues – also wirklich Fälle, bei denen Sie keine zielgerichtete Vermittlung zustande kriegen, aber wo versucht wird, über solche Abordnungen weitere Aufgabenfelder für diese Personen zu erschließen.“ (Interview PIA-Beraterin). Vor diesem Hintergrund sieht die PIA-Leitung eine wichtige Aufgabe darin, die Handlungskompetenz der Berater für den Umgang mit Beschäftigten mit Vermittlungshemmnissen zu stärken. Ein wichtiges Mittel hierfür sind Qualifizierungsmaßnahmen, deren Gegenstand zum einen die arbeits- und disziplinarrechtlichen Instrumente sind, mit denen auf eine dauerhafter Verweigerung der Kooperation reagiert werden kann: „Es geht darum, unseren Beratern Handlungssicherheit zu geben, damit sie im Gespräch mit den PIA-Klienten den Strauß auffächern und sagen können: ‚Wenn Sie jetzt nicht mitwirken, dann hat das die und die Folgen.‘ Das hören manche bei PIA zum ersten Mal; von ihrer Personalabteilung und ihren Vorgesetzten haben sie das noch nicht gehört. Und dadurch werden bei den Leuten Denkprozesse angestoßen“ (Interview PIA-Leitung). Weitere Qualifizierungsmaßnahmen sollen die Berater dazu befähigen, psychische Krankheitsbilder zu erkennen und auf dieser Grundlage zielgerichtete Hilfsmaßnahmen zu vermitteln. Letztere stellt das Personalamt – z.B. in der Form von Coachings⁴⁰, die von PIA kurzfristig angefordert werden können – zur Verfügung. Über ein Angebot weiterführender Hilfen zu verfügen und die Möglichkeit zu haben, kurzfristig passgenaue Maßnahmen zu veranlassen, ermöglicht den PIA-Beratern, sich ganz auf ihre eigentliche Aufgabe, die interne Vermittlung auf freie Arbeitsplätze zu konzentrieren, und schützt sie davor, sich mit vielfach

⁴⁰ Das Personalamt (genauer das Zentrum für Aus- und Fortbildung im Personalamt) arbeitet mit einem (externen) Pool von Psychologen zusammen, die von den PIA-Beratern kurzfristig und unbürokratisch für Coachings einzelner PIA-Klienten beauftragt werden können.

persönlichen, d. h. auch privaten Problemen ihrer Klienten auseinanderzusetzen, für deren Lösung sie weder einen Auftrag noch ausreichend Kompetenz haben.

Die eigentliche Vermittlungsarbeit gestaltet sich nach Angaben der interviewten Berater so, dass regelmäßig von der im sog. geregelten Einstellungsverfahren enthaltenen Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, strukturell mobil gemeldete Beschäftigte in Bewerbungsverfahren ‚hineinzusteuern‘. Wenn die Berater in der PIA-Datenbank, in der auf der einen Seite alle Klienten/Bewerber, und auf der anderen Seite alle aktuellen Stellenausschreibungen gespeichert sind für einen Klienten eine passende Stelle finden, informieren sie die ausschreibende Behörde. Die PIA-Klienten müssen dann ins Auswahlverfahren einbezogen werden, sich aber wie alle anderen Bewerber auch, im Rahmen der „Bestenauslese“ durchsetzen. Der PIA-Berater kann am Auswahlverfahren teilnehmen. Das Vorschlagsrecht gehört zum häufig eingesetzten Handlungsrepertoire der PIA-Berater. Da sich dieses Instrument nach der Erfahrung der Berater häufig als zu schwach erwies, um einen Vermittlungserfolg zu erzielen, bekam PIA einige Zeit nach dem Start des Projekts eine erweiterte Möglichkeit, in Stellenbesetzungsverfahren einzugreifen⁴¹: Wenn nach der Einschätzung eines PIA-Beraters ein strukturell mobil gemeldeter Klient grundsätzlich auf eine zur Ausschreibung anstehende Stelle passt, hat der Berater die Möglichkeit, die Ausschreibung ‚anzuhalten‘. Das heißt, dass die Ausschreibung zunächst nicht – wie vorgesehen – behördenübergreifend veröffentlicht wird. PIA kann stattdessen der ausschreibenden Behörde strukturell mobile Klienten ‚außer Konkurrenz‘ vorstellen. Wenn die Behörde keine überzeugenden Gründe dafür darlegen kann, die gegen einen PIA-Bewerber sprechen, kann das Personalamt den Senat zur Letztentscheidung anrufen. Von diesem Instrument wurde bisher aber noch kein Gebrauch gemacht, da man sich im Vorwege einigen konnte. Wenn beide Seiten nach dem Auswahlverfahren erkennen, dass der PIA-Bewerber/die Bewerberin nicht geeignet ist, sucht der Berater einen anderen Einsatzort. Gelegentlich kommt es aber vor, dass die Behörde den Klienten/die Klientin dennoch auf eine andere, passendere Stelle übernimmt, wenn PIA im Gegenzug die Behörde bei einer anderen personellen Maßnahme unterstützt. Nach Einschätzung der interviewten PIA-Beraterin werden Stellenausschreibungen auch aus Rücksicht auf die Bewerber eher selten angehalten: „Wir dürfen nicht den Streit um jeden Preis suchen und das ‚Ganze‘ nur durchziehen, denn die Person, so gut sie geeignet erscheint, würde beschädigt werden.“

⁴¹ Das Instrument des ‚Anhaltens‘ von Stellenausschreibungen wurde in der für PIA zuständigen Steuerungsgruppe entwickelt und ist ein Beispiel dafür, dass das Instrumentarium des Projekts in Reaktion auf neu aufkommende Probleme dynamisch weiterentwickelt wird.

Wichtig ist in jedem Fall die Mitwirkungspflicht von Klienten, die strukturell mobil gemeldet sind. Sie werden aufgefordert, die internen Stellenausschreibungen⁴² regelmäßig daraufhin durchzusehen, ob etwas Passendes für sie dabei ist. Unabhängig hiervon ‚matchen‘ auch die Berater die aktuellen Stellenausschreibungen mit den Profilen ihrer Klienten und fordern diese ggf. auf, sich auf bestimmte Stellen, die ihnen passend erscheinen, zu bewerben.

Dass ein Beschäftigter nach seiner strukturellen Mobilmeldung zeitnah direkt auf eine unbefristete Stelle vermittelt werden kann, ist nach den Interviewangaben der PIA-Berater eher die Ausnahme⁴³. Meist wird einer dauerhaften Vermittlung zunächst eine zeitlich befristete Abordnung (nicht selten auch mehrere aufeinander folgende) vorgeschaltet. Aufgrund ihrer Kontakte zu den Behörden, für die sie zuständig sind, gelingt es den PIA-Beratern immer wieder, entsprechende Einsatzmöglichkeiten für ihre Klienten zu akquirieren. Die PIA-Beraterin schildert die Erfolge, die sie mit solch ‚niederschwelligen‘ Vermittlungsaktivitäten erzielt, im Interview wie folgt: „Und dann gibt es wieder Zeiten, in denen sich aus diesen Kontakten eine ganze Menge ergibt und wo dann im Wege der Abordnung Vermittlungen klappen. Eine Abordnung kostet die Personal aufnehmende Behörde zunächst ja nichts und hat für die Behörde und den Beschäftigten außerdem den Vorteil, dass sie auch vorzeitig beendet werden kann. Das ist eine ziemlich gute Ausgangslage. Wir haben ja gerade bei den betroffenen Personen ganz viele Ängste, z. B. bei jemandem, der 25 Jahre als Fahrer gearbeitet hat, immer in ein und derselben Behörde, der älter als 50 ist und jetzt dort nicht mehr gebraucht wird, weil die Fahrdienste an ein privates Unternehmen vergeben wurden. Solche Mitarbeiter verlieren ihr gewohntes Umfeld, ihre Kollegen, ihre Aufgabe und sollen woanders ganz neu anfangen und womöglich auch noch PC-Kenntnisse erwerben und neue Tätigkeiten erlernen. Wenn wir die für drei Monate erst mal per Abordnung woanders einsetzen können, sie die Möglichkeit haben, sich auszuprobieren und wenn es gar nicht läuft, zurück in die alte Behörde gehen können, dann kriegen Sie diese Menschen leichter bewegt. Es sind aber nur wenige Fälle, bei denen ein Erprobungseinsatz vorzeitig abgebrochen wird; bei der Mehrzahl klappt das gut und es ergeben sich teilweise aus den Abordnungen heraus nachher feste Versetzungen. Wenn gerade eine Stelle frei wird und die Person überzeugt hat, dann will man sie auch halten. Das ist das Schöne.“

⁴² Nachdem im September 2007 die zweiwöchentlich gedruckt erscheinenden Stellenanzeigen zugunsten einer Online-Recherchefunktion eingestellt wurden, ist es für jeden Beschäftigten des internen Arbeitsmarktes der FHH möglich, relativ komfortabel und tagesaktuell nach passenden Stellen zu suchen. Außerdem bietet das Personalamt seitdem einen Newsletterservice an, mit dem man sich aus dem aktuellen Stellenangebot nur diejenigen Ausschreibungen zusenden lassen kann, die einem individuell hinterlegten Suchprofil entsprechen.

⁴³ Die offiziellen Vermittlungszahlen, die von PIA in den jährlich erscheinenden „Erfahrungsberichten“ veröffentlicht werden (vgl. Tabelle 7 unten), geben hierüber keine Auskunft, denn dort wird jede über PIA laufende Versetzung mit einer Mindestlaufzeit von drei Monaten – ganz gleich ob auf eine unbefristete Stelle oder in eine Abordnung – als Vermittlung gewertet.

3.3.2 Beratung und Vermittlung individuell Mobiler

Beschäftigte, die aufgrund struktureller Veränderungen mobil gemeldet werden, müssen von PIA, da ihr Arbeitsplatz weggefallen ist, generell mit einer höheren Priorität vermittelt werden, als Klientinnen und Klienten, die sich selbst individuell mobil gemeldet haben.

Es sind unterschiedliche Motive, die Beschäftigte aus dem Bereich der hamburgischen Verwaltung dazu führen, sich bei PIA individuell mobil zu melden. Zum einen wollen bzw. müssen viele Beschäftigte die Dienststelle wechseln, um einer individuell empfundenen gesundheitlichen (physischen oder psychischen) Belastungssituation zu entgehen, der sie sich in ihrem Arbeitsumfeld ausgesetzt fühlen und die es ihnen kurz- oder mittelfristig unmöglich macht, dort weiter zu arbeiten; ein markantes Beispiel sind hier Personen mit Burn-Out-Syndrom. Ein zweites Motiv zur Mobilmeldung ist der Wunsch sich für eine höherwertige Stelle zu qualifizieren, d. h. Aufstiegschancen zu nutzen. Und nicht zuletzt gibt es Beschäftigte, die – ohne direkte Aufstiegsabsicht – mit ihrer bisherigen Arbeit inhaltlich unzufrieden sind und neue berufliche Herausforderungen suchen und durch Mobilität ihr Kompetenzspektrum erweitern wollen; um Missverständnisse auszuschliessen, sei darauf hingewiesen, dass sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der hamburgischen Verwaltung selbstverständlich sowohl auf intern als auch extern ausgeschriebene Stellen der hamburgischen Verwaltung bewerben können – völlig unabhängig von PIA.

Die Vermittlung individuell mobil gemeldeter Beschäftigter ist mit anderen als den im vorstehenden Abschnitt beschriebenen Problemen behaftet. Im Umgang mit den Klienten müssen die PIA-Berater hier meist eher darauf achten, dass eine allzu optimistische (manchmal aber auch eine unverhältnismäßig negative) Selbsteinschätzung einer realistischen Bewertung der eigenen Arbeitsmarktchancen Platz macht: „Von daher ist es wichtig, dass man ein Beratungsgespräch führt, in dem man den Klienten aufzeigt, dass nichts unmöglich ist - das ist meine Devise - ihnen auf der anderen Seite aber auch zeigt, dass man eine gewisse Flexibilität und Bereitschaft zu zusätzlichen Qualifizierungsmaßnahmen mitbringen muss.“ (Interview PIA-Berater). Die eigentliche Schranke, an denen Mobilitätsabsichten oft scheitern, sind jedoch in den ‚Heimatbehörden‘ vieler mobil Gemeldeter zu verorten: Der klassische Weg, der z. B. aus einer Behörde heraus und in eine andere hineinführt i. S. einer zeitlich befristeten Abordnung, ist für viele der individuell mobil gemeldeten PIA-Klienten dann nicht gangbar, wenn die abgebende Behörde – die weiterhin die Finanzierung übernehmen müsste – der Abordnung nicht zustimmt. Da die Abordnung eines Mitarbeiters dort in der Regel eine personelle Lücke reißt, die zu füllen – wenn überhaupt möglich – besondere arbeitsorganisatorische Anstrengungen erfordert, stimmen viele Dienststellen ihr nicht zu. Die interviewte PIA-Beraterin weist darauf hin, dass die Verpflichtung, die Mobilitätsmeldung auf Wunsch des

Klienten vertraulich zu behandeln⁴⁴, vor diesem Hintergrund nutzlos, wenn nicht sogar kontraproduktiv ist: „Wer auf dem Wege der Abordnung zeitlich befristet woanders hin möchte – das können wir probieren, aber wir sind immer abhängig davon, dass die abgebende Dienststelle sagt: ‚Ja, wir unterstützen das.‘ Wenn sich jemand individuell meldet und von vorneherein sagt: ‚Ich möchte nicht, dass meine Behörde weiß, dass ich mich mobil melde‘, dann haben wir ein Problem. Wir versuchen, eine Einsatzstelle, auf die sie abgeordnet werden kann, zu finden, aber wir können natürlich dann in die Situation kommen, dass die Person möchte und auch die neue Dienststelle sie will, aber die abgebende Dienststelle, die erst mal nichts davon erfahren hat, sagt: ‚Nein, das machen wir auf keinen Fall.‘“ Gleichwohl hat PIA zwischenzeitlich so gute Kontakte in die Behörden und Ämter aufgebaut, dass sich vielfach auch bei individuellen Mobilitätswünschen eine Lösung findet.

Ein Wechsel in eine andere Behörde ist für viele Beschäftigte natürlich möglich, wenn sie sich erfolgreich auf eine ausgeschriebene (feste) Stelle bewerben. Dies kommt vor, ist aber (ebenso wie bei den strukturell mobil Gemeldeten) eher selten, weil sie im Bewerbungsverfahren meist mit Personen konkurrieren, die aufgrund ihrer Qualifikation und vorherigen Tätigkeit für die Stelle besser geeignet sind: „Wenn jemand aus der Steuerverwaltung mich anruft und sagt: ich möchte mal was anderes machen, ich möchte in die allgemeine Verwaltung, dann mache ich ihm erst mal klar: ‚Das ist ein Laufbahnwechsel, der kann funktionieren, wenn Sie sich erfolgreich auf eine freie Stelle bewerben; mit der Schwierigkeit, dass Sie sich mit allen ausgebildeten Bewerbern aus der allgemeinen Verwaltung messen müssen.‘“ (Interview PIA-Beraterin). Es kommt erschwerend hinzu, dass die Berater den individuell mobil gemeldeten Klienten im Bewerbungsverfahren nicht dieselbe Unterstützung zukommen lassen können wie den strukturellen: „Unser Handlungsspielraum ist bei individuell mobil gemeldeten Beschäftigten deutlich eingeschränkter als bei den Strukturellen. Sie müssen sich erfolgreich auf ausgeschriebene Stellen bewerben, nur so kann ein dauerhafter Wechsel funktionieren. Dabei können wir sie nicht in dem Maße unterstützen, wie wir das bei Strukturellen können, z.B. können wir nicht regelhaft an den Auswahlverfahren teilnehmen.“ (ebd.) Dennoch stellen individuell Mobile weiterhin eine wichtige Zielgruppe von PIA dar. Dieses wurde auch in der § 94-er Vereinbarung mit den Spitzenorganisationen DGB und dbb verankert. Um die Eigeninitiative zu fördern, wurde ein Qualifizierungspaket speziell für diese Beschäftigten entwickelt. Ein Qualifizierungsgutschein, der aus drei Modulen – der Standortbestimmung, den schriftlichen Bewerbungsunterlagen und dem Bewerbungstraining in Kleingruppen – besteht, kann beim Zentrum für Aus- und Fortbildung je nach individuellem Bedarf eingelöst

⁴⁴ Dies entspricht dem Recht auf „umfassenden Vertrauensschutz“, das in §3 der Vereinbarung „Steuerung des internen Arbeitsmarktes“ den individuell mobil Gemeldeten zugesichert wird: „Diese Mobilitätsmeldungen werden so lange vertraulich behandelt, bis konkrete Verwendungsmöglichkeiten eine Beteiligung der Beschäftigungsbehörde erforderlich machen.“

werden. Die Gutscheine werden aus PIA-Mitteln finanziert und stark nachgefragt. Sie stellen einen wichtigen Beratungsbaustein dar. Persönliche Rückmeldungen einzelner Klientinnen und Klienten belegen, dass insbesondere das Bewerbungstraining als vermittlungsfördernd empfunden wird.

Anders sieht es bei denjenigen aus, die aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr in ihrem bisher ausgeübten Beruf, aber noch in anderen Tätigkeitsbereichen arbeiten können. Lehrer mit Burn-Out-Syndrom, Polizeibeamte oder z.B. auch Justizvollzugsbeamte sind außerhalb ihres Berufes schwer vermittelbar, können aber mit einem entsprechenden Attest und einer Empfehlung des personalärztlichen Dienstes nach § 47 Abs. 3 Hamburgisches Beamten-gesetz in eine Verwaltungstätigkeit in ihrer Stammbehörde oder in einer anderen Behörde einmünden. Da diese Berufsgruppen sehr speziell ausgebildet sind, bedarf es dafür besonderer Qualifizierungsmaßnahmen und Anstrengungen der zuständigen Behörden. Ein spezielles überbehördliches Mobilitätsprogramm für Lehrer konnte von PIA zusammen mit der Behörde für Bildung und Sport/BBS bisher nur in Ansätzen entwickelt werden, die Behörde setzt aber solche Lehrer seit vielen Jahren in ihren Verwaltungsbereichen ein. Die Behörde für Inneres setzt z.B. vollzugsdienstuntaugliche Polizeibeamte ebenfalls in eigenen Verwaltungsbereichen ein. Seit einigen Jahren führt PIA gemeinsam mit dem Strafvollzugsamt der Justizbehörde ein behördenübergreifendes Mobilitätsprogramm für Justizvollzugsbeamte durch, mit dem Ziel, diese mittelfristig in neue Verwendungen zu bringen. Erste Erfolge sind eingetreten.

3.3.3 Rekrutierungs- und Qualifizierungsprojekte

Wie der zweite Teil der Übersicht im Anhang (für das Jahr 2005) zeigt, sind die PIA-Berater neben ihrem ‚Alltagsgeschäft‘, der Beratung und Vermittlung von strukturell oder individuell mobil gemeldeten Beschäftigten, auch für Projekte verantwortlich, für die für Behörden vom internen Arbeitsmarkt Personal rekrutiert und ggf. qualifiziert werden muss. Dieses Aufgabenfeld von PIA soll am Beispiel des neueren Projekts „Vorzimmerkräfte“ im Folgenden kurz beleuchtet werden.

Im Laufe des Jahres 2006 wandten sich mehrere Behörden- und Amtsleitungen an das Personalamt und meldeten einen Bedarf an Vorzimmerkräften. Nachdem ihre eigenen Anstrengungen, auf dem internen Arbeitsmarkt geeignete Bewerber für diese Tätigkeit zu finden, erfolglos geblieben waren – aufgrund des geregelten Einstellungsverfahrens kommen hierfür nur Interne infrage – wurde PIA damit beauftragt, gemeinsam mit dem zum Personalamt gehörenden Zentrum für Aus- und Fortbildung (ZAF) eine berufsbegleitende Qualifizierungsmaßnahme zur Vor- bzw. Geschäftszimmerkraft zu konzipieren. „Wir erwarten, dass diese in Zukunft verstärkt nachgefragt werden und wir sprechen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an, die entsprechend eingruppiert sind. Im Rahmen der Qualifizierungsausschreibung hatten wir 15 Plätze zu vergeben. Die Teilnehmer sind in einem Personalauswahlverfahren ausgewählt worden. Von z.B. 20 Bewerbern kamen 13 in Betracht. So eine Qualifizierungsmaßnahme gemeinsam mit dem ZAF vorzubereiten ist für mich als Berater sehr zeitaufwändig, aber am Ende effektiv, weil man ziemlich sicher sein kann, dass die dann qualifizierten Bewerber gut vermittelbar sind.“ (Interview PIA-Berater). Der interviewte PIA-Berater stellt als weiteren Aspekt solcher Projekte heraus, dass auf diese Weise beruflich ambitionierte Beschäftigte stärker ins Blickfeld von PIA kommen: „Bei den Personalauswahlverfahren, da sieht man plötzlich: Es gibt ein Potenzial von Leuten, die das gerne machen möchten, man lernt in dem Auswahlverfahren die Leute kennen und merkt, dass man sich für diese oder jene Person eine Tätigkeit in einer bestimmten Behörde vorstellen kann. Man entdeckt die Leute sozusagen neu.“ Die Projektleitung bewertet das Qualifizierungsprojekt ebenfalls als außerordentlich erfolgreich: nach ihren Angaben werden die ausgebildeten Vorzimmerkräfte „uns regelrecht aus der Hand gerissen“. (Interview PIA-Leitung). Die Kosten für die Maßnahme wurden aus PIA-Mitteln finanziert. Dahinter steht auch die Überlegung, vorhandene Potenziale des internen Arbeitsmarktes auszuschöpfen, um so externe Einstellungen zu vermeiden.

3.3.4 Das Projekt Wiedereingliederungsmanagement (WilMa)

In Abschnitt 3.3.1 wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Behörden und Ämter auch gesundheitlich beeinträchtigte Mitarbeiter, darunter auch solche mit psychischen Erkrankungen an PIA melden – sei es auf dem normalen Weg der strukturellen Mobilmeldung oder sei es, indem der Personalleiter einer Behörde beim zuständigen PIA-Berater anruft „und sagt: ‚Ich habe da jemanden, der ist seit eineinhalb Jahren krank, den kann ich nicht mehr einsetzen; der hat ein Gutachten des personalärztlichen Dienstes, dass er wieder anfangen kann, aber nicht in unserer Behörde.‘“ (Interview PIA-Berater). Es entspricht der Erfahrung des Projekts Interner Arbeitsmarkt, dass der Wechsel in eine andere Behörde auf solche Beschäftigten stabilisierend wirken kann: „Dann suche ich für den etwas und er fängt in einer anderen Behörde relativ unbelastet wieder an. Das Schöne ist, dass wir solche Personen dadurch häufig wieder ins Arbeitsleben integrieren können.“ (ebd.)

Wesentlich mit angestoßen wurde die neue Sensibilität der Behördenleitungen für das Problem Langzeiterkrankung durch die seit Mai 2004 geltende gesetzliche Bestimmung, welche die Arbeitgeber verpflichtet, Beschäftigten, die im Laufe von 12 Monaten länger als sechs Wochen (auch mit Unterbrechungen) krank sind, ein Betriebliches Eingliederungsmanagement (BEM) anzubieten. In diesem Fall „klärt der Arbeitgeber mit der zuständigen Interessenvertretung ... mit Zustimmung und Beteiligung der betroffenen Personen die Möglichkeiten, wie die Arbeitsunfähigkeit möglichst überwunden werden und mit welchen Leistungen oder Hilfen erneuter Arbeitsunfähigkeit vorgebeugt und der Arbeitsplatz erhalten werden kann.“ (§84, Abs. 2 SGB IX). Da diese Bestimmung ein strukturiertes Vorgehen für den Umgang mit Langzeiterkrankten fordert, haben der Strategie- und der Expertenkreis Betriebliche Gesundheitsförderung⁴⁷ für die hamburgische Verwaltung ein Rahmenkonzept für den Umgang mit langzeiterkrankten Mitarbeitern vorgelegt (Senat der FHH, Strategie- und Expertenkreis Betriebliche Gesundheitsförderung 2004). Für unseren Zusammenhang interessant ist die Feststellung des Papiers, dass schon seit Jahren ein großer Anteil der Arbeitsunfähigkeitstage auf einen kleinen Teil der Beschäftigten entfällt.⁴⁸ Was die Krankheitsarten bei den Langzeiterkrankten angeht, gehören Rückenleiden und psychische Erkrankungen zu den am häufigsten Anzutreffenden. In dem Papier wird mit Verweis auf arbeitsmedizinische Erkenntnisse weiterhin festgestellt, dass „die Gefahr einer Chronifizierung und des dauerhaften Ausfalls steigt, je länger der Kontakt zwischen Betrieb und Erkrankten unterbrochen ist ... Auch für einige psychische Belastungen ist der verlässliche Kontakt zur Arbeitswelt ein deutlicher Stabilitätsfaktor für die Gesundung, während fehlender Kontakt die Gefahr von Stigmatisierungen und Hürden für den Wiedereinstieg deutlich erhöht.“ (ebd.: 3).

Mit dem Projekt Wiedereingliederungsmanagement (WilMa) soll versucht werden, die berufliche Mobilität von Personen, die das Betriebliche Eingliederungsmanagement ihrer Behörde erfolglos durchlaufen haben, überbehördlich zu fördern und zu institutionalisieren. Ziel dieses Projekts bei PIA ist es, eine Frühverrentung bzw. -pensionierung dieser Beschäftigten zu verhindern und eine geregelte Arbeitsaufnahme wieder möglich zu machen. Die PIA-Leiterin beschreibt die Vorgehensweise wie folgt: „Wir machen den Behörden mit WilMa ein neues Dienstleistungsangebot: Ihr könnt einen von den Klienten, die wir schon kennen, oder auch andere Mitarbeiter auf eine ‚virtuelle Drehscheibe‘ setzen; die personalrechtliche Verantwortung für diese Person bleibt während dieser Zeit bei Euch. Wenn Ihr jemanden auf die Dreh-

⁴⁷ Dabei handelt es sich um überbehördliche Gremien. „Der Strategiekreis besteht aus hochrangigen Personalentscheidern aus den Behörden und Ämtern sowie Vertretern der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und Berufsverbände. Im Expertenkreis arbeiten Funktionsträgerinnen und -träger aus den verschiedenen beteiligten Disziplinen (Personalentwicklung, Personalcontrolling, Arbeitsmedizin, Sucht- und Sozialberatung etc.) zusammen.“ (Senat der FHH 2007c: 6)

⁴⁸ Nach dem neuesten Zahlen entfielen 2006 40% der Arbeitsunfähigkeitstage auf Erkrankungen von mehr als 30 Tagen; diese machen aber nur 3% der Krankheitsfälle aus (Senat der FHH, Personalamt 2007b: 65).

scheibe setzt, müsst Ihr aber auch bereit sein, jemand anderen herunter zu nehmen, also einen Mitarbeiter aus einer anderen Behörde zunächst auf einem quasi „Schonarbeitsplatz“ in der eigenen Behörde arbeiten zu lassen. Wenn der erste Erprobungsversuch misslungen ist, gibt es noch einen zweiten. Danach gilt es aufgrund der gemachten Erfahrungen zu entscheiden, ob ggf. eine Frühpensionierung notwendig sein könnte oder ob die Person eine Stabilität erreicht hat, die die Prognose stützt, dass sie nach einer persönlichen Beratung und ev. einer Qualifizierung in eine Tätigkeit in einer anderen Behörde hineingesteuert werden kann, um so wieder produktiv arbeiten zu können.“ Das Projekt WilMa gehört nicht zu den originären Aufgaben, die PIA seit seiner Gründung bearbeitet. Es ist aber ein markantes Beispiel dafür, wie es PIA gelingt, sein Instrumentarium angesichts von Problemen, die erst im Projektverlauf erkennbar werden, dynamisch weiterzuentwickeln.

3.3.5 Mobilmeldungen und Vermittlungen in Zahlen

Von den 218 im Jahr 2004 innerhalb des internen Arbeitsmarktes vermittelten Beschäftigten hatten sich 186 (=85%) individuell mobil gemeldet, die übrigen 32 wurden PIA von den Personalleitungen der Behörden aufgrund des Wegfalls ihrer Stellen als strukturell mobil gemeldet. Unter denen, die sich „freiwillig“ individuell gemeldet haben, sind aber auch solche, die strukturelle Veränderungen in ihren Behörden und Ämtern bereits antizipiert haben.

Im Jahr 2005 ist die Zahl der Vermittlungen vorübergehend gesunken. Dies ist darauf zurückzuführen, dass 2004 und 2006 Rekrutierungsprojekte zur Deckung größerer Personalbedarfe angefallen waren; so wurden z.B. 2004 durch PIA 57 Unterstützungskräfte für die team.arbeit.hamburg (Hamburger Arbeitsgemeinschaft SGB II) und 26 Call-Center-Agents für den Telefonischen Hamburg Service rekrutiert. Dies war in 2005 nicht mehr der Fall.

Tabelle 7: Vermittlungen durch PIA nach Art der Mobilmeldung, Vollzeit/Teilzeit, Geschlecht, Status und Laufbahn 2003-2005

	2003	2004	2005	2006
Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen (PIA in Kooperation mit ZAF)	k.. A.	111	213 darunter 182 Bewerbungstrainings	213 darunter 125 Bewerbungstrainings
Zahl der internen Vermittlungen durch PIA	103	218	158	214
Darunter:				
Vollzeit	87	138	124	177
Teilzeit	16	80	34	37
Männer	38	70	65	96
Frauen	65	148	93	118
Beamte	47	40	46	60
Angestellte	49	160	102	139
Arbeiter	7	18	10	15
Einfacher ...	7	18	8	0
Mittlerer ...	54	168	56	103
Gehobener ...	28	17	72	75
Höherer Dienst	14	15	22	36

Quellen: Angaben des Personalamts der FHH

Erläuterung zu Tab.7: „Als Vermittlung wird das aktive Zusammenführen von unbesetzten Stellen und Funktionen auf der einen und Personen aus dem internen Arbeitsmarkt der FHH auf der anderen Seite definiert. Erfasst werden neben unbefristeten auch befristete Vermittlungen mit einer Dauer von mindestens drei Monaten“ (Angaben des Personalamts der FHH)

3.4 Zusammenfassende Bewertung

Interne Mobilität hat in der hamburgischen Verwaltung seit vielen Jahren einen hohen personalpolitischen Stellenwert. Von Anfang an wurde sie dabei unter dem Gesichtspunkt der Förderung der Flexibilität (der Verwaltung) und der Beschäftigungsfähigkeit [Employability] (der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) gesehen und von daher in unterschiedlichen Phasen versucht, die Veränderungsbereitschaft der Beschäftigten zu fördern. Vor dem Hintergrund dieser Vorgeschichte hat das Projekt Interner Arbeitsmarkt in der hamburgischen Personalpolitik heute nicht den Status einer Einrichtung, die ausschließlich aus der Not geboren wurde. Beim Thema PIA bzw. interne Mobilität stehen in der hamburgischen Verwaltung vielmehr die positiven Herausforderungen und Chancen für Organisation und Beschäftigte im Vordergrund. Unabhängig von PIA zeigt sich die in Hamburg hoch entwickelte Mobilitätskultur z. B. auch daran, dass Nachwuchsführungskräfte des höheren Dienstes nach den ersten vier Jahren auf einer Stelle ein behördenübergreifender Planstellenwechsel obligatorisch ist und dass

der Personalaustausch zwischen Fachbehörden und Bezirksverwaltungen systematisch gefördert wird.

Hinzu kommt, dass die Rahmenbedingungen, in die das Projekt Interner Arbeitsmarkt integriert ist, für die Entwicklung einer Mobilitätskultur in der hamburgischen Verwaltung sehr günstig sind. Durch die Einbindung in das institutionell direkt beim Regierungschef angesiedelte Personalamt – in dem auf der Grundlage eines ganzheitlich-strategischen Ansatzes des Personalmanagements alle wichtigen personalpolitischen Funktionen gebündelt sind und das damit bundesweit eine Besonderheit darstellt – wird dem Thema Mobilität und, in weiterem Sinne, Veränderungsmanagement innerhalb der hamburgischen Verwaltung ein hoher Stellenwert beigemessen. Diese Zuordnung hat für PIA darüber hinaus den Vorteil der organisatorischen Nähe zu anderen Bereichen des Personalamtes, die bei weiterführenden Fragen, die von dem Projekt selbst nicht bearbeitet werden können, auf kurzem Wege eingeschaltet werden können (z.B. Zentrum für Aus- und Fortbildung, personalärztlicher Dienst, Dienst- und Tarifrecht). Von grundlegender Wichtigkeit für die Arbeit von PIA ist außerdem eine möglichst weitgehende Transparenz des Arbeitsmarktgeschehens – und insbesondere der zu erwartenden Personalbedarfe – in der Gesamtverwaltung. Auch dies stellt das Personalamt in Form einer ausführlichen jährlichen Personalberichterstattung seit dem Jahr 2000 systematisch sicher. Über die institutionelle Einbettung hinaus wird interne Mobilität in der hamburgischen Verwaltung seit Jahren durch die relativ hohen altersbedingten Ausscheidensraten begünstigt.

Zur Verdeutlichung des hohen Stellenwerts, den interne Mobilität bei den Behörden/Ämtern und bei den Beschäftigten der hamburgischen Verwaltung genießt, ist darauf zu verweisen, dass im Durchschnitt jährlich 1.800 interne Stellenwechsel stattfinden: der größte Teil davon erfolgt – ohne vermittelnde Intervention durch PIA – dadurch, dass Beschäftigte sich erfolgreich auf verwaltungsweit ausgeschriebene Stellen bewerben. Auch wenn diese Mobilität in den meisten Fällen nicht auf vermittelnde Aktivitäten des Projekts Interner Arbeitsmarkt zurückgeht, wäre sie in dieser Höhe ohne PIA (Redaktion der Stellenausschreibungen) und ohne die in der Fallstudie ausführlich beschriebenen Regulierungen des internen Arbeitsmarkts (weitgehender Ausschluss externer Einstellungen) nicht denkbar.

Wenn hier von einer mobilitätsfreundlichen Kultur die Rede ist, ist dies nicht so zu verstehen, als dass bei Stellenbesetzungsprozessen nicht mit großer Sorgfalt vorgegangen würde und – auch von PIA – nicht eine größtmögliche Passgenauigkeit angestrebt würde. Bei seinem eigentlichen Kerngeschäft – der Beratung und Vermittlung von Beschäftigten, die aufgrund des Wegfalls ihrer bisherigen Stelle auf dem internen Arbeitsmarkt eine neue Stelle suchen – ist das Projekt Interner Arbeitsmarkt an das Prinzip der Bestenauswahl gebunden. Wenn – was häufig der Fall ist – ein anderer Bewerber für eine ausgeschriebene Stelle offensichtlich bes-

ser geeignet ist, besteht PIA nicht darauf, einen eigenen Kandidaten durchsetzen. Nur in sehr wenigen Fällen und nur dann, wenn ein Kandidat nach dem Urteil des PIA-Beraters in sehr hohem Maße Eignung für eine ausgeschriebene Stelle mitbringt – dringt PIA gegenüber der jeweiligen Behördenleitung darauf, die betreffende Person durchzusetzen. In der Regel fußt das Handlungsrepertoire gegenüber aufnehmenden Behörden auf Überzeugungsarbeit und Anreizen (Angebot von Einarbeitungszuschüssen und zielgerichteten Qualifizierungsmaßnahmen).

Die Logik der Bestenauswahl greift aber auch am anderen Ende des Mobilitätsprozesses, dort wo Behörden und Ämter entscheiden, wer aufgrund von Veränderungen strukturell mobil geworden ist. Bei dieser Auswahl unterliegen die Behörden keinen Restriktionen, was dann auch dazu führen kann, dass in Einzelfällen eher die Leistungsschwächeren und diejenigen, die aus gesundheitlichen Gründen nur eingeschränkt einsetzbar sind, mobil gemeldet werden.. Dies bedeutet für PIA zum Einen, dass die zu betreuenden Klienten zum Teil schwer vermittelbar sind, und zum Anderen kann dies zur Folge haben, dass strukturell mobil gemeldete PIA-Klienten bei den aufnehmenden Dienststellen z. T. nicht den Ruf genießen, bei Stellenbesetzungsentscheidungen immer die erste Wahl zu sein. PIA kann in eindeutigen Fällen mobil Gemeldete für nicht vermittelbar erklären, was zur Folge hat, dass sie in den abgebenden Behörden verbleiben. Gleichwohl wird hier durch intensive Kommunikation zwischen den Behörden und Ämtern und PIA gegengesteuert.

Hiermit ist ein grundlegendes Spannungsfeld angesprochen, in dem interne Vermittlungsstellen arbeiten und das auch in anderen internen Fallbeispielen, die wir untersucht haben, virulent ist. Es wird von ihnen in unterschiedlicher Weise angegangen; in Hamburg hat man sich wie beschrieben dafür entschieden, den Behörden bei der Entscheidung, wer für den internen Arbeitsmarkt gemeldet wird, wenig Beschränkungen aufzuerlegen. Dies hat zur Folge, dass die PIA-Berater es zum Teil auch mit schwierig zu vermittelnden Beschäftigten zu tun haben, für die zusätzlich zu den Standard-Vermittlungsleistungen vermittlungsfördernde Maßnahmen (wie z.B. Qualifizierung und Coaching) angeboten werden müssen. Hier haben die PIA-Berater den Vorteil – und darin kommt die hohe Professionalität der Arbeitsorganisation des Projekts zum Ausdruck – bei Unterstützungsbedarf, der über den eigenen Auftrag als Berater hinausgeht, kurzfristig auf passende Dienstleister zurückgreifen zu können. Durch diese arbeitsteilige Struktur kommen sie nicht in Gefahr, sich bei dem Versuch zu überfordern, Probleme zu bewältigen, für die sie nicht ausreichend qualifiziert sind und die nicht ihrem Vermittlungsauftrag entsprechen.

Beim Umgang mit Beschäftigten mit gesundheitlichen Einschränkungen aus struktureller Mobilität hat PIA Routinen entwickelt und sich bei den Behörden den Ruf erworben, auf diesem Gebiet besonders kompetent zu sein. Auch unabhängig von struktureller Mobilmeldung

nehmen inzwischen Behörden mit langzeiterkrankten Mitarbeitern Kontakt zu PIA auf, mit dem Ziel, auf diesem Wege eine Lösung für den Umgang mit diesen Beschäftigten zu finden.⁵¹ Vor diesem Hintergrund und aus der Erfahrung heraus, dass gesundheitliche Probleme im psychischen Bereich – sie bilden bei den Langzeiterkrankungen die größte Gruppe – oft erst nach einem Wechsel der Arbeitsumgebung bearbeitbar sind, hat PIA das Projekt Wiedereingliederungsmanagement (WilMa) entwickelt, mit dem gesundheitliche Probleme durch Mobilitätsförderung angegangen werden. Wie zahlreiche andere Beispiele belegt dieses Projekt die Fähigkeit des Projekts Interner Arbeitsmarkt, Probleme, die bei seiner Gründung noch nicht absehbar waren und sich erst im Arbeitsprozess herauskristallisiert haben, als Herausforderungen zu begreifen und schrittweise einer Lösung näher zu bringen.

Die Sensibilität für – zum Teil durch PIA selbst induzierte – neue Entwicklungen und veränderte Problemlagen und die – politisch breit verankerte – Bereitschaft, darauf zeitnah mit innovativen bzw. veränderten Instrumenten und Regulierungen zu reagieren, ermöglicht eine schrittweise Reifung des Konzepts PIA. Innerhalb der Bandbreite, die der ursprünglich gewählte „Pfad“ zulässt, ist das Konzept in größtmöglichem Maße lern- und veränderungsoffen. Seit PIA gestartet ist, ist es in der hamburgischen Verwaltung gelungen, die Interessen der unterschiedlichen Akteure, die in das interne Arbeitsmarktgeschehen der hamburgischen Verwaltung involviert sind, in zunehmendem Maße auszubalancieren. Damit hat das Konzept PIA für das Projekt WEGA eindeutig Vorbildcharakter.

3.5 Anhang: Begleitung von Umstrukturierungsprojekten durch PIA im Jahr 2005

Wie die unten stehende Übersicht zeigt, begleitete PIA im Jahr 2005 - neben vielen individuellen und einigen strukturellen Einzelvermittlungen - zehn Umstrukturierungsprojekte von Behörden. Diese kann man grob in (vier) „Rekrutierungsprojekte“ und (sechs) „Vermittlungsprojekte“ unterteilen. Während drei der vier „Rekrutierungsprojekte“ zum Jahresende 2005 abgeschlossen waren, war dies bei der Mehrheit der „Vermittlungsprojekte“ noch nicht der Fall, insofern als hier viele der zu vermittelnden Arbeitnehmer noch nicht mit neuen Stellen ‚versorgt‘ waren. Die in der Übersicht aufgeführten Projekte lassen sich bezüglich ihres Hintergrundes und ihrer Zielsetzung wie folgt näher charakterisieren bzw. zu Gruppen zusammenfassen:

⁵¹ Am Rande sei hier bemerkt, dass die wachsende Aufmerksamkeit für Beschäftigte mit gesundheitlichen Einschränkungen zusätzlich durch die noch relativ junge Bestimmung des §84,2 SGB IX hervorgerufen wird, welche die Arbeitgeber von langzeiterkrankten Beschäftigten dazu verpflichtet, ein „Betriebliches Eingliederungsmanagement“ anzubieten.

Von den sechs „Vermittlungsprojekten“ wurden einige im Zusammenhang mit Ausgliederungen bzw. Veräußerungen von Betrieben bzw. Abteilungen und Funktionen aus dem Bereich der hamburgischen Verwaltung durchgeführt (z.B. Suchtberatungsstelle, Bernhard-Nocht-Institut für Tropenmedizin/BNI). Vor dem Hintergrund des (individuellen) Rechts der Betroffenen, gegen ihre Überleitung Widerspruch einzulegen, ging es bei diesen Projekten für PIA um zwei Ziele: (a) Zunächst sollten möglichst alle von der jeweiligen Ausgliederungsmaßnahme Betroffenen für den Wechsel zu dem neuen Arbeitgeber gewonnen werden; (b) diejenigen unter ihnen, die von ihrem Widerspruchsrecht Gebrauch machten, also für den Verbleib auf dem internen Arbeitsmarkt votierten, sollten auf neue Stellen im Bereich der hamburgischen Verwaltung vermittelt werden. Ein ähnlich gelagertes Projekt hing mit der Fremdvergabe des Behördentransportwesens zusammen; hier stand jedoch eine Personalüberleitung nicht zur Diskussion, sondern das Ziel bestand hier ausschließlich darin, die durch die Fremdvergabe „freigesetzten“ Fahrer auf dem internen Arbeitsmarkt zu vermitteln. Auch bei dem Projekt „VHS“ ging es um die Vermittlung von strukturell mobilen Personen, die infolge einer betrieblichen Neuorganisation notwendig geworden ist. Das Projekt „Strafvollzugsamt“ schließlich ist insofern hervorzuheben, als es hier – im Unterschied zu den anderen „Vermittlungsprojekten“ – nicht um die Bewältigung einer betrieblichen Restrukturierungsmaßnahme geht, sondern um die Suche nach neuen Einsatzmöglichkeiten für Bedienstete, die wegen ihrer hohen gesundheitlichen Belastungen in ihrem bisherigen Bereich nicht mehr einsetzbar sind.

Wie gesehen setzten die „Vermittlungsprojekte“ jeweils bei einem bestimmten – i. d. R. infolge von betrieblichen Restrukturierungsmaßnahmen „freigesetzten“ – Arbeits(kräfte)angebot an, das mit einer passenden internen Arbeitsnachfrage zu vermitteln war. Die „Rekrutierungsprojekte“ gingen dagegen umgekehrt von einer aus unterschiedlichen Gründen bestehenden Arbeits(kräfte)nachfrage aus, die von PIA mit einem passenden Angebot ‚bedient‘ werden sollte. Die Projekte hatten sehr verschiedene Hintergründe. Nur in einem Fall ging es um eine – aufgrund aktueller Ereignisse politisch gewollte – Ausweitung des Personalbestands (Allgemeine Soziale Dienste/ASD), die anderen Projekte wurden durch eine Umstrukturierung des sozialen Dienstleistungsangebots (Ambulantisierung), eine Verlagerung der Rekrutierungspolitik vom externen auf den internen Arbeitsmarkt (Polizeidienst) und ein spezielles Qualifizierungsprogramm (Arbeitsschutzdienst) ausgelöst.

Übersicht 2: Begleitung von Umstrukturierungsprojekten von Behörden der hamburgischen Verwaltung durch PIA im Jahre 2005

Projekt, <u>Kürzel</u> , Typ	Ausgangsproblem	Ziel/ Instrumente	Schritte und Ergebnisse (Stand Ende 2005)
Förderung der beruflichen Mobilität im <u>Strafvollzugsamt</u> Vermittlung	Hohes Niveau dauerhafter Dienstuntauglichkeit bei Bediensteten im Strafvollzugsdienst. Wegen der Besonderheiten der Tätigkeit in JVA's Einmündung in andere Verwaltungsbereiche nur schwer möglich. Folge: Hohe Frühpensionsierungsquote mit entsprechenden Versorgungsaufwendungen.	Einen Teil der Betroffenen mit Hilfe der PIA-Instrumente in den internen Arbeitsmarkt außerhalb der Justizbehörde integrieren. (Basis: Rahmenvereinbarung zwischen Strafvollzugsamt und PIA)	Meldung von elf dienstuntauglichen Bediensteten (wegen psychischer Erkrankungen) durch das Strafvollzugsamt an PIA; von ihnen erwiesen sich vier wegen schwerer Erkrankung als vorläufig nicht vermittelbar. Bei den restlichen sieben intensive Betreuung notwendig, vier von ihnen zunächst zur Erprobung auf verschiedenen Verwaltungsstellen eingesetzt.
Neuorganisation des Landesbetriebs <u>Volkshochschule</u> Vermittlung	Neuorganisation der VHS mit Abbau von 17 Stellen. Größtenteils Pädagogen u. Sozialpädagogen strukturell mobil gemeldet, für die neue Arbeitsplätze auf dem internen Arbeitsmarkt gefunden werden mussten.	Interne Vermittlung der Betroffenen auf adäquate neue Arbeitsplätze: Beratung und Unterbreitung von Stellenvorschlägen; Bewerbungstrainings zum Erkennen persönlicher Stärken und zur Entwicklung beruflicher Strategien; befristete Abordnungen zum Kennenlernen neuer Arbeitsfelder.	Fünf der 17 strukturell mobil Gemeldeten konnten kurzfristig in neue Tätigkeiten auf dem internen Arbeitsmarkt vermittelt werden.
Ausgliederung d. staatl. <u>Suchtberatungsstellen</u> Vermittlung	Senatsbeschluss zur Ausgliederung der staatlichen Suchtberatungsstellen mit 18 Stellen (überwiegend Sozialpädagogen) Widerspruchsrecht der betroffenen Beschäftigten gegen ihre Überleitung an freie Träger.	(a) Begleitung bei der Überleitung, (b) interne Vermittlung derjenigen, die sich gegen die Überleitung entschieden haben; Beratung und frühzeitige Information über qualifikationsgerechte Stellen im internem Arbeitsmarkt.	Alle 18 betroffenen Beschäftigten entschieden sich gegen die Überleitung. Von ihnen wurden fünf in andere Behörden vermittelt (davon zwei auf zu besetzende Stellen und drei befristete Abordnungen in ein Projekt). Drei weitere bewarben sich erfolgreich in dem Amt, zu dem die Suchtberatungsstelle gehörte.
Ausgliederung der Klinischen Abteilung des Bernhard-Nocht-Instituts (<u>BNI</u>) Vermittlung	Zunächst Personalanpassung in der Klinischen Abteilung aufgrund finanzieller Defizite (betroffen: 15 Beschäftigte); kurz danach Senatsbeschluss zur Veräußerung der Abteilung bei Widerspruchsrecht der 57 betroffenen AN gegen die Überleitung an das Uni-Krankenhaus Eppendorf (UKE).	(a) Förderung der Bereitschaft zum Wechsel an das UKE, (b) Vermittlung von zunächst 20 strukturell mobil gemeldeten Beschäftigten, die sich gegen die Überleitung entschieden.	Nach nur zwei Wochen bis Ende 2005 sechs der 20 strukturell mobil Gemeldeten dauerhaft vermittelt.
<u>Behördentransportsystem</u> Vermittlung	Zur Kosteneinsparung Vergabe der bislang vom staatlichen Behördentransportsystem erledigten Post- und Aktentouren an privaten Kurierdienst; hierdurch Abbau von sieben Kraftfahrerstellen .	Vermittlung der sieben strukturell mobil Gemeldeten auf freie Kraftfahrerstellen in der Behörde für Inneres (Polizei).	Ein Fahrer mit dem Ziel der Versetzung zur Polizei abgeordnet, ein weiterer begann Verwaltungskurs. Die anderen fünf konnten wegen krankheitsbedingter Fehlzeiten oder gesundheitlicher Einschränkungen noch nicht vermittelt werden.

Projekt, <u>Kürzel</u> , Typ	Ausgangsproblem	Ziel/ Instrumente	Schritte und Ergebnisse (Stand Ende 2005)
Behördenübergreifendes Projekt <u>ESA-RI</u> Vermittlung	Zur Effizienzsteigerung Zentralisierung der bisher dezentral organisierten IuK-Administration der Behörden u. Landesbetriebe bei der - nicht zum internen Arbeitsmarkt gehörenden - AöR dataport bei Widerspruchsmöglichkeit der Betroffenen zur Versetzung zu dataport	Förderung der Bereitschaft zum Wechsel zu dataport. – Begleitung des Prozesses durch Beratung der Behörden/Ämter sowie der individuell und strukturell mobil gemeldeten Beschäftigten.	Bis dato erst drei strukturell Mobilmeldungen von IuK-Beschäftigten durch die - hierfür zuständigen - Behörden u. Ämter; zwei von ihnen schlug PIA Stellen vor, bis dato noch keine Vermittlung.
Allgemeine Soziale Dienste in den Bezirksämtern (<u>ASD</u>) Personalrekrutierung	Vor dem Hintergrund des Todes eines Kindes infolge v. Vernachlässigung durch die Eltern Bedarf an personeller Verstärkung der ASD in den Bezirksämtern.	(a) dauerhafte Personalverstärkung: Ausschreibung von 28 Stellen (Soz.-arb./Soz.-päd.), darunter 21 extern zu besetzen, (b) temporäre Personalverstärkung: Ausschreibung durch PIA von zehn zusätzlichen befristeten „Mobilitätsfunktionen“ (Soz.-arb./Soz.-päd.) für Beschäftigte des internen Arbeitsmarktes mit dem Ziel, diese bei entsprechender Fluktuation auf Dauerarbeitsplätze zu übernehmen. Kontrakt zwischen PIA und den zuständigen Bezirksverwaltungen.	Personalauswahlverfahren in beiden Bereichen (dauerhafte und temporäre Personalverstärkung) bis dato noch nicht abgeschlossen
Personalrekrutierung für den höheren <u>Arbeitsschutzdienst</u> Personalrekrutierung	Besetzung von vier verwaltungsweit intern ausgeschriebenen Nachwuchsstellen (18monatige Ausbildung mit anschließender Übernahme perspektive) durch das Amt für Arbeitsschutz.	Dem Arbeitsschutzamt mobil gemeldete Beschäftigte vorschlagen, die dem Anforderungsprofil der ausgeschriebenen Nachwuchsstellen entsprechen.	Von den insgesamt 35 internen Bewerbern kamen zehn von PIA. Auswahlgespräche führte das Amt mit zwölf Bewerbern, darunter waren zwei auf der Vorschlagsliste von PIA. Eine dieser beiden gehörte zu den vier schließlich Ausgewählten.
<u>Ambulantisierung</u> Personalrekrutierung	Prüfung der Möglichkeiten, bisher stationär untergebrachte behinderte Menschen künftig ambulant zu betreuen. Suche nach zehn Personen mit soz.-päd. Ausbildung und sozialrechtlichen Kenntnissen zur Durchführung der einzelfallbezogenen Prüfungen.	Vorschlag von strukturell und individuell mobil gemeldeten Beschäftigten mit passender Qualifikation an das Projekt.	Für das Projekt machte PIA zehn Personalvorschläge, von denen fünf in eine erfolgreichen Vermittlung mündeten (die Personen waren ohne Qualifizierung sofort einsetzbar), vier der Vorgeschlagenen erwiesen sich als nicht geeignet.
Angestellte im <u>Polizeidienst</u> Personalrekrutierung	Vor dem Hintergrund bislang fast rein externer Rekrutierung für den Polizeidienst Vereinbarung zwischen Innenbehörde und Personalamt über interne Personalgewinnung.	Geeignete Kandidaten für den Polizeidienst gezielt auf dem internen Arbeitsmarkt gewinnen. – U. a. Aufforderung an alle Behörden, passende Kandidaten aus struktureller Mobilität zu benennen.	15 zu besetzenden Stellen standen 440 externe Bewerbungen und nur 10 interne gegenüber, von diesen waren am Ende drei erfolgreich. Fazit: drei externe Einstellungen vermieden.

Quelle: Angaben des Personalamts der FHH

4 TeliaSonera Omställning.

Die Restrukturierungs-Abteilung von TeliaSonera AB, Schweden



*Foto mit freundlicher Genehmigung von
Richard Rose/www.ericofon.com*

4.1 Einführung

Ähnlich wie in den Unternehmen Deutsche Bahn oder Deutsche Telekom AG blickt auch das schwedisch-finnische Unternehmen TeliaSonera AB – der Zusammenschluss aus den zwei vormals staatlichen (Monopol)Telefongesellschaften in Schweden und Finnland – auf Personalreduktionen im außerordentlich großen Umfang zurück. Von den 1990er Jahren bis heute hat sich der Personalstand von Telia von 50.000 Beschäftigten auf 10.000 reduziert.

Telia, der schwedische Teil des Unternehmens, hat den Prozess mit konventionellen Massentlassungen begonnen. Nicht nur die Restrukturierung selbst, sondern auch der gewählte Weg bedeute für das Unternehmen und seine Kultur eine starke Zäsur – es war der erste Bruch in einer 150jährigen, von Stabilität und kontinuierlichem Wachstum geprägten Unternehmensgeschichte. Aufgrund starker Konflikte in den Verhandlungen, der großen öffentlichen Aufmerksamkeit und der Unerfahrenheit der Beteiligten verlief dieser erste Restrukturierungsschritt wenig erfolgreich, sowohl hinsichtlich des Prozessverlaufs als auch des Ergebnisses.

Die schlechten Erfahrungen, die mit den konventionellen Methoden gemacht

wurden, führten dazu, dass in der nächsten Restrukturierungswelle ein grundlegend anderer Weg beschritten wurde, der bis heute richtungsweisend für die Praxis der Personalreduktion bei Telia ist: In mehreren, aufeinander folgenden Restrukturierungs-Projekten wurde ein komplexes System zur internen und externen Personalvermittlung entwickelt, mit dem Ziel, Personalabbau ohne Kündigungen bewältigen zu können. Der Gegenstand dieser Fallstudie ist das vierte dieser Projekte: TeliaSonera Omställning, der derzeitige TeliaSonera-interne Out- und Replacementservice. Gegründet im Jahr 2005, blickt Omställning bereits auf 10 Jahre Erfahrung in drei Vorgängerprojekten zurück.

Aus dem schwedischen Modell von TeliaSonera lassen sich zahlreiche Denkanstöße für die Praxis der innerbetrieblichen Mobilitätsförderung in Deutschland entwickeln.

- Telia bietet den Beschäftigten, die von Personalabbau und Restrukturierung betroffen sind, ein hohes Maß an formaler und praktischer Sicherheit. So haben Telia-Beschäftigte, die ihren Arbeitsplatz verlieren, ein Recht auf eine Aufenthaltsdauer einschließlich Lohnfortzahlung für insgesamt drei Jahre.

Die **Datenbasis** der Fallstudie zum TeliaSonera Omställning ist aufgrund der regionalen Lage und des damit verbundenen Reiseaufwands weniger weit als in den anderen Fällen. Sie beruht auf mehreren Experten-Interviews mit der Leitung von TSO in Stockholm, Gespräche mit Beratern von TSO sowie eine Diskussion mit Mitarbeitern des Human Resource Departments. Die Experten-Interviews wurden während eines dreitägigen Aufenthalts in Stockholm im Juni 2007 durchgeführt. Sie wurden durch eine Begehung der TSO-Räumlichkeiten, insbesondere eines Bürogebäudes für TSO-Teilnehmer ergänzt. Während dieser Begehung fanden kürzere Gespräche mit einzelnen Teilnehmern statt.

Ergänzend zu den Gesprächen vor Ort wurden mehrere Telefon-Interviews mit Wissenschaftlern der Universität Göteborg geführt, die aufgrund ihrer Forschungsarbeiten ebenfalls über Expertenwissen zu TeliaSonera Omställning verfügen.

Aufgrund der Sprachbarriere ist die Analyse von Dokumenten zu TSO eingeschränkt; viele Papiere liegen lediglich auf Schwedisch vor. Einzelne Berichte von TSO erscheinen jedoch auf Englisch und konnten in die Fallbeschreibung einfließen.

- Unabhängig vom individuellen Anspruch gelingt es TeliaSonera Omställning, die Beschäftigten vergleichsweise rasch in neue Arbeit zu vermitteln: 80% der Beschäftigten verlassen Omställning in einem Zeitraum von acht Monaten.
- Ein weiterer zentraler Aspekt ist das Vermittlungskonzept, das durch einen strengen Coaching-Ansatz („Hilfe zur Selbsthilfe“) geprägt ist; ferner verzichtet Omställning auf jegliche Einflussnahme auf die Personalentscheidungen in den Abteilungen. Eine notwendige Bedingung für die Funktionsfähigkeit von Omställning und dieses Ansatzes ist die Möglichkeit, Beschäftigte auf den externen Arbeitsmarkt vermitteln zu können.

4.2 Von Kongliga Elektriska Telegraf-Werket zu TeliaSonera. Die kurze Geschichte eines skandinavischen Telefonkonzerns

4.2.1 Von der Gründung bis in die 1990er Jahre

Die Geschichte von Telia, dem schwedischen Teil des finnisch-schwedischen Unternehmens TeliaSonera, beginnt im Jahr 1853. In diesem Jahr nahm die erste elektrische Telegrafenleitung zwischen Stockholm und dem etwa 70 Kilometer entfernten Uppsala ihren Betrieb auf, gebaut durch das im gleichen Jahr gegründete *Kongliga Elektriska Telegraf-Werket* (königliches Amt für elektrische Telegrafen)⁵² und gefolgt von einem schweden-weiten Netz elektrischer Telegrafen. In den 1880er Jahren wurde das Telefon zu einer ernststen Bedrohung des Telegrafen und der Monopolsituation von Telegrafverket. Der Aufbau der Telefoninfrastruktur fand zunächst innerhalb lokaler Netze statt, an der sich auch andere Unternehmen beteiligen konnten. Damit stand das „Rikstelefon“, so die Marke des Telegrafverket in der Phase des Netzaufbaus, erstmals in Konkurrenz zu privaten Anbietern, etwa dem Vorläufer des heutigen Unternehmens Ericsson, Almänna Telefonaktiebolaget (STA).⁵³

In den Folgejahren begann die staatliche Telefongesellschaft, durch Regulierung geschützt, mit dem Aufbau von Telefon-Überlandleitungen. Auf dieser infrastrukturellen Basis gelang es

Telegrafverket in den 1920er Jahren, durch die Übernahme der im Nahbereich tätigen Wettbewerber (vor allem durch die Netze von STA im Jahr 1918) eine Quasi-Monopolstellung zu übernehmen; interessanterweise folgte dieser entscheidende Schritt ohne den Einfluss staatlicher Regulierung: „But *de jure* there was never a monopoly position in Sweden“ (Berggren/Laestadius: 96., vgl. auch Diedrich/Bergström 2006a).

Mehrere Besonderheiten zeichnen die schwedische Situation aus:

- Zunächst gehörte (und gehört) Schweden, gemeinsam mit seinen skandinavischen Nachbarn, von den Anfängen bis in die heutige Zeit hinein zu den Vorreitern im Aufbau von Telefoninfrastrukturen. Dies zeigt sich in der weltweit höchsten Telefon-Penetration, in der hohen geografischen Ausbreitung der Netze auch in dünn besiedelten Regionen, und zusätzlich im niedrigen Preisniveau von Telefondienstleistungen.
- Eine institutionelle Besonderheit ist die strikte Trennung von (alter) Post und (neuer) Telefongesellschaft, womit von der Praxis der meisten europäischen Länder abgewichen wurde.

Im europäischen Vergleich war Telegrafverket ein von staatlichen Institutionen und politischem Tagesgeschäft relativ unabhängiges Unternehmen. In den 1950er Jahren wurde eine hohe Eigenständigkeit des dem Ministerium für Verkehr und Telekommunikation unterstellten Unternehmens angestrebt; diese Politik der hohen Eigenständigkeit des Unternehmens unter der Hoheit eines Ministeriums wurde bis in den „heyday“ (Berggren / Laestadius 2003: 96), dem Goldenen Zeitalter der öffentlichen Telefon-Monopole in den 1960er und 70er Jahren fortgesetzt.

⁵² Die staatliche schwedische Telefongesellschaft bzw. –behörde hat im Laufe ihrer Geschichte verschiedene Bezeichnungen gehabt: 1853-1870: Kongl. Electriska Telegraf-Werket, 1871-1902: Kongl. Telegrafverket, 1903-1945: Kungl. Telegrafverket, 1946-1953: Telegrafverket, 1953-1993: Televerket. 1993 entstand daraus das Unternehmen Telia AB (Hauknes / Smith 2001: 8).

⁵³ Die Entstehung von Ericsson geht auf eine schwedische Besonderheit in der Entwicklung des Telefons zurück: Während sich nach der Patentanmeldung von Graham Bell ab den 1880er Jahren in nahezu allen Ländern das Bell-System durchsetzte, gab es für Bell-Telefone in Schweden kein Patent. Das private Unternehmen Stockholms Allmänna Telefonaktiebolaget versuchte daher, mit eigenen Entwicklungen die Preise der Bell Telephone Company zu untertreffen. Dies gelang in technischer Kooperation mit einer Stockholmer Werkstatt für Telefon-Technik mit dem Inhaber Lars Magnus Ericsson. Aus dieser Kooperation ging 1918 das Unternehmen Stockholms Allmänna Telefonaktiebolaget L M Ericsson hervor (STA), der heutigen Telefonaktiebolaget L. M. Ericsson. Die Konkurrenz zwischen STA und Bell führte zu einem Preisverfall in den 1880er Jahren und damit zu einer der weltweit höchsten Dichten an Telefonanschlüssen – eine Führungsrolle, die Schweden bis heute behielt (Berggren / Laestadius 2003: 91).



Schwedisches Telefondesign von 1954: Das Ericofon.

Foto: Richard Rose

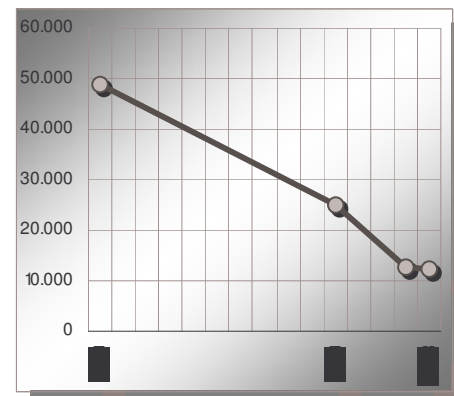
In den frühen 1980er Jahren erfolgte ein Bruch mit dieser Politik; ab dieser Zeit wird sie von Deregulierungs- und Privatisierungsbestrebungen dominiert. Dieser Prozess mündete schließlich in der formellen Privatisierung des öffentlich-rechtlichen Televerket im Jahr 1993 mit der Gründung der Aktiengesellschaft Telia AB.

Für den Deregulierungsprozess waren verschiedene Gründe ausschlaggebend.

- Zunächst verschoben sich aufgrund der Entwicklung und Möglichkeiten neuer Technologien die Interessengefüge: Gerade Banken und Versicherungen als große Kunden von Televerket und Hauptanwender von neuen Computer-Technologien übten großen politischen Druck aus, die neuen Telekommunikationsmärkte zu liberalisieren – und lagen damit im generellen politischen Trend, Regulierungen von Märkten abzubauen (Lindmark u.a. 2004: 108).
- Ein zweiter Grund war der Aufbau neuer Infrastrukturen unter Wettbewerbsbedingungen: Am Aufbau der neuen Netze für Mobiltelefone – auch hier war Schweden mit dem NMT-Standard Vorreiter – sowie für Kabelfernsehen waren teilweise Wettbewerber beteiligt, bestehende Netze mussten geöffnet werden.

Die formale Privatisierung ist zudem durch einen Prozess der umfassenden Zergliederung und Neustrukturierung begleitet. Dieser begann bereits 1966 mit der formalen Ausgliederung von Telefabrikation AB, er wurde fortgesetzt in den Jahren 1980 und 1986 mit Teleinvest AB und Teli AB, 1992 wurde mit Teracom AB die Radio- und Fernsehnetzwerkstruktur aus Televerket ausgegliedert. Im gleichen Jahr wurden zudem die staatlichen Kontrollfunktionen aus dem Unternehmen Televerket in eine neu geschaffene Regulierungsbehörde (PST – Post och Telestyrelsen) überführt.

Abbildung 1: Entwicklung der Beschäftigung 1989 bis 2003



Quelle: TSO, eigene Darstellung

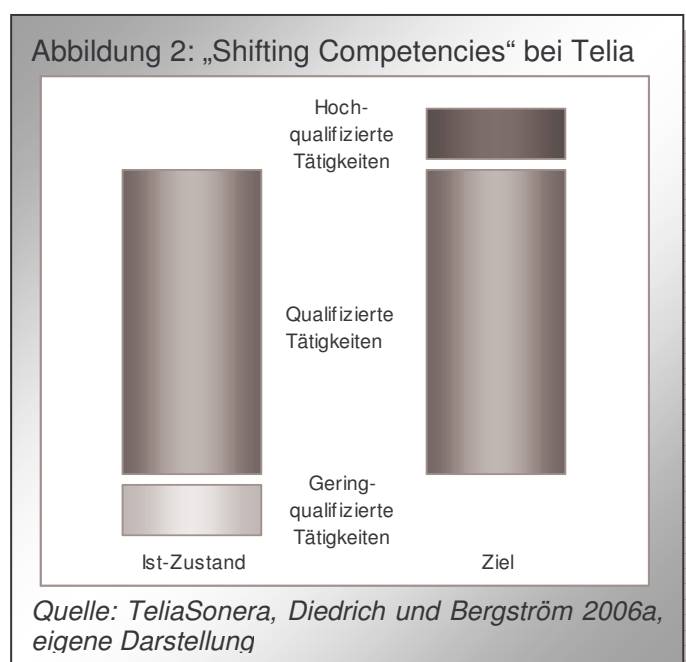
Die Vorbereitung zur Gründung von Telia AB hatte tief greifende organisatorische Konsequenzen für Televerket (Lindmark u.a. 2004: 109). Das Ziel der gesamten Maßnahmen war es, unter dem neuen Namen Telia ein reines Telefon- und Mobilfunkunternehmen zu gestalten.

4.2.2 Neue Rahmenbedingungen und Wettbewerb(er) ab 1993

Im Jahr 1993 und in den Folgejahren hatte der schwedische Gesetzgeber die Rahmenbedingungen für Telekommunikationsmärkte mit der Schaffung einer eigenen Gesetzgebung radikal geändert, die vorher bisher nicht existiert hatte. Das Telekommunikationsgesetz und Konkurrenzgesetz von 1993 sowie das spätere Marketinggesetz aus dem Jahr 1996 zielten darauf, Telia in seiner dominanten Position zu schwächen und damit den Markteintritt für neue Wettbewerber zu erleichtern. Um den Wettbewerb zu ermöglichen, wurde Telia verpflichtet, seine Netzinfrastruktur für Dritte zu öffnen. Dieser Schritt hatte weit reichende Auswirkungen auf die Personalpolitik des Unternehmens: Die Ressourcen, die Telia für Netzaufbau, Wartung und Pflege bisher aufgebracht hatte, wurden drastisch eingeschränkt, ebenso wurden der Personalstand für die Netze erheblich verkleinert (Diedrich/Bergström 2006a).

Ende der 1990er Jahre bekam Telia Konkurrenz: Es etablierte sich das Unternehmen Tele2 AB, ein in den 70er Jahren als Industriförvaltnings AB Kinnevik gegründetes Unternehmen, das zum branchengrößten „alternativen“, d.h. nicht aus einer staatlichen Monopolstellung hervorkommenden Telekommunikationsunternehmen aufstieg.

Aber nicht nur die Konkurrenz setzte Telia unter Druck, sondern auch die spezifische sektorale Entwicklung. Diese erfuhr Jahr 2000, mit dem Einsetzen des raschen Niedergangs der Börsenkurse an den neuen Märkten, eine



senkurse an den neuen Märkten, eine jähe Zäsur: „In 2000 the music stopped. Overnight the new global telecommunication industry went from boom to burst“ (Berggren/Laestadius 2003: 109). Das Platzen der Dotcom-Blase und die folgende strukturelle Krise setzte Telia unter erheblichen Kostendruck und führte zu einem weiteren „Schub“, zur Beschleunigung des ohnehin stattfindenden Personalabbaus. Berggren und Laestadius urteilen, dass der Abschied

vom staatlich-kontrollierten System zwar zweifelsfrei die technische Innovation beschleunigt hat, aber die personelle Dämpfungswirkung von Telia geschwächt hat: Die neuen institutionellen Rahmenbedingungen verringerten die Flexibilität, da institutionelle „Schock-Absorber“ und die Unabhängigkeit von Finanzmärkten genommen worden sind.

Die Gründung von TeliaSonera ist ebenfalls ein Ergebnis der krisenhaften Situation der beginnenden 2000er Jahre. Der neue Name entstand im Jahr 2003 nach dem Zusammenschluss mit dem finnischen Unternehmen Sonera OY – nachdem der Versuch einer Fusion von Telia mit dem norwegischen Anbieter Telenor gescheitert war.

Abbildung 1 zeigt die Personalentwicklung bei Telia in den Jahren 1989 bis 2003: Der Beschäftigtenstand von 50.000 Ende der 80 Jahre geht auf etwa ein Viertel, auf 12.400 im Jahr 2003 zurück. Die gesamte Personalreduktion um nahezu 40.000 Beschäftigte ist dabei sowohl auf die Auslagerung von Unternehmen zurückzuführen, als auch auf die Reduktion von Arbeitsplätzen im Kerngeschäft von Telia. Leider konnte im Rahmen der Falluntersuchung nicht ermittelt werden, in welchem Verhältnis die beiden Faktoren stehen; die Ursachen, Größenordnungen und die Modelle des „echten“ Stellenabbaus bei Telia sind Thema des folgenden Abschnitts.

4.3 Die Telia-Personalpolitik ab 1992 und die TSO-Vorgängermodelle

4.3.1 Das Jahr 1992: Der erste große Personalabbau als Schock

Der eintretende Wettbewerb nach der erzwungenen Netzöffnung, das rasche Fortschreiten technischen Modernisierung und der sektorale Crash (Berggren / Laestadius 2003: 111) der Jahre 2000 bis 2002 sorgte für erhebliche Personalüberhänge und bildeten somit den Hintergrund für die erste große Restrukturierung in der Geschichte des Unternehmens.

Im Jahr 1992 trennte sich Televerket von insgesamt 3.000 Beschäftigten und war damit erstmals mit Massenentlassungen konfrontiert - bei einem damaligen Personalstand von insgesamt etwa 50.000 Beschäftigten (Diedrich / Bergström 2006a). Der Personalabbau wurde „konventionell“ durchgeführt: 2.000 Beschäftigte wurden mit moderaten Abfindungen in der Höhe von drei bis sechs Monatsentgelten entlassen; etwa 1.000 Beschäftigte gingen in den Vorruhestand.

Die 1992er-Erfahrung galt sowohl für Beschäftigte, Management und Gewerkschaften als „Schock“, vor allem angesichts der bisherigen, von Stabilität und Personalaufbau geprägten Unternehmensgeschichte (ebd.). Aber nicht nur das Ereignis selbst, auch der Prozessverlauf des Personalabbaus hatte tiefe Nachwirkungen auf die beteiligten Akteure. Der Telia-Personalabbau führte auf politischer Ebene zu heftigen Debatten über das Für und Wider der

Liberalisierung des Telefonsektors; dazu kam es zu harten Auseinandersetzungen zwischen Unternehmensleitung und Gewerkschaften. Das ganze Geschehen war umrahmt von hoher öffentlicher Aufmerksamkeit, es kam erstmals zu Demonstrationen gegen das Telia-Management und die Politik der Personalreduzierung. Darüber hinaus wurde die Effektivität des konventionellen Personalabbaus durch langwierige arbeitsgerichtliche Prozesse in Frage gestellt, die teilweise zu empfindlichen Niederlagen auf der Arbeitgeberseite geführt haben.

Die zahlreichen und konzentrierten negativen Erfahrungen aus dieser Zeit führten schließlich zu einer durchgreifenden Wende im Management des Personalabbaus. Die zukünftigen Reduktionen sollten möglichst ohne Entlassungen durchgeführt werden; mit dieser Entscheidung wurde die Basis für die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften wieder hergestellt. Außerdem sollten die Beschäftigten besser, d.h. umfassender und frühzeitiger über ihre Situation informiert werden, und schließlich sollte das Auswahlverfahren bzw. die Personalisierung des Stellenabbaus an Transparenz gewinnen.

Es waren nicht die schlechten Erfahrung allein, die zur Entwicklung einer radikal neuen Vorgehensweise geführt haben. Das Management befürchtete, dass die für die Zukunft benötigte Personalstruktur nicht zu erreichen war, wenn der Personalabbau konventionell, d.h. mittels Entlassungen und gemäß dem durch für Televerket geltenden „Last-in-first-out“-Prinzip durchgeführt würde (vgl. Abschnitt 4.3.2). In diesem Fall würde das Unternehmen vor allem jüngere Arbeitnehmer verlieren. Dazu kam, dass neben wachsenden Überhängen im Personalbestand die bestehende Qualifikationsstruktur nicht ausreichend entwickelt war, um den wachsenden technischen Anforderungen des Telekommunikations-Markts standhalten zu können. So attestieren Hauknes und Smith (2001: 10) dem Unternehmen eine bis in die 1990er Jahre hinein von Technikern geprägte Organisationskultur, die durchweg in der Televerket-eigenen Schule „Teleskolan“ ausgebildet wurden. Die eigenen Qualifizierungs-Aktivitäten hatten schließlich einen systematischen Mangel an Akademikern zum Ergebnis; zusätzlich gab es einen Überschuss an niedrig-qualifizierten, angelernten Mitarbeitern. Daher gab es in den Folgejahren die dringende Notwendigkeit, neues Personal mit höheren Qualifikationen einzustellen (siehe auch Diedrich / Bergström 2006a: 8 sowie Abbildung 2).

Durch unmittelbar bevorstehende Reorganisationen lastete ein hoher Druck auf dem Management, neue Konzepte für den zukünftigen Personalabbau zu entwickeln. Dem 1992er-Stellenabbau sollte unmittelbar die nächste Reorganisation folgen, die zur Vereinfachung der regionalen Aufteilung des inzwischen zu Telia gewandelten Televerket führen sollte. Der schrittweise Wegfall der regionalen Gliederung wurde schließlich ab dem Jahr 1995 wirksam (Diedrich / Bergström 2006a: 8); das Telia-Management ging davon aus, dass die Reduktion des Personals in diesem Prozess etwa 5.000 bis 7.000 Beschäftigte betreffen würde.

4.3.2 Exkurs: Institutionelle Rahmenbedingungen von Restrukturierungen in Schweden

Lagen om anställningsskydd (LAS)

Die Basis des Kündigungsschutzes in Schweden bildet das im Jahr 1974 eingeführte *Lagen om anställningsskydd* (LAS), das in seiner Funktion als Gesetz zum Beschäftigtenschutz in etwa dem deutschen Kündigungsschutz entspricht. Das LAS regelt die Fristen bei Kündigungen sowie die Kriterien der Personalauswahl, die sich – weit weniger komplex als in Deutschland – mit dem Last-In-First-Out (LIFO)-Prinzip zusammenfassen lassen. Der aus der Informatik stammende LIFO-Begriff bedeutet hier, dass allein die Betriebszugehörigkeit darüber entscheidet, wer das Unternehmen verlässt und wer bleibt: Der zuletzt eingestellte Mitarbeiter ist der erste, der gemäß LAS das Unternehmen verlassen muss.

Die Einführung des LAS bedeutete Wende im schwedischen Arbeitsrecht; vorher galt das Prinzip, dem Arbeitgeber auf der Ebene der Gesetze weite Freiheiten zu lassen und den Kündigungsschutz allein tarifvertraglich zu Regeln. In dieser Tradition steht auch die Ergänzung des LAS durch das Mitbestimmungsgesetz von 1974, welches die Tarifverträge in Bezug auf Restrukturierungen gestärkt und den Gewerkschaften vergleichsweise weit reichende Informations- und Mitbestimmungsrechte eingeräumt hat. Damit kam den ohnehin starken schwedischen Gewerkschaften die Rolle eines wichtigen und mitbestimmenden Verhandlungspartners zu.

Televerket bzw. Telia unterliegt einem von LAS abweichendem, speziellen Abkommen für den öffentlichen Dienst, das den öffentlichen Arbeitgebern zwar etwas mehr Freiheiten einräumt, so dass im Prinzip ein abgeschwächtes LIFO-Auswahlverfahren gilt. Da der Verlust des Arbeitsplatzes bei Telia keine Kündigung zur Folge hat, kommt LAS nicht zur Anwendung. „Wir gehen nicht zurück zu LAS“, so die Ansicht des Managements, womit eine doppelte Wirkung des Telia-Systems gemeint ist: Das Management kann die Personalauswahl unabhängig vom LIFO-Prinzip vornehmen, und die Beschäftigten bekommen eine dreijährige Beschäftigungssicherheit, die weit über die LAS-Anforderungen hinaus geht.

Das Modell der schwedischen Arbeitsplatz-Sicherungs-Stiftungen

Eine weitere Besonderheit des schwedischen Arbeitsmarktregimes sind die so genannten Arbeitsplatz-Sicherungs-Stiftungen. In Schweden sind insgesamt elf dieser Stiftungen tätig, die sich jeweils auf verschiedene Branchen oder Teilbereiche der Wirtschaft beziehen und alles in allem etwa zwei Millionen Arbeitnehmer (Diedrich / Bergström 2006b: 9) einbeziehen. Die Aufgabe der Stiftungen ist etwa mit denen der deutschen Transfergesellschaft nach §216b SGB III vergleichbar, im Unterschied zum deutschen Modell basieren die schwedischen Stif-

tungen aber auf einem Tarifvertrag; sie sind in einer eigens geschaffenen Rechtsform (*Kollektivavtalsstiftelse*) organisiert. TeliaSonera ist Mitglied der zweitgrößten Stiftung TRR, Trygghetsrådet, die 1974 gegründet wurde. Die Zielgruppe von TRR hat zunächst aus Angestellten in der Privatwirtschaft bestanden, inzwischen ist die Stiftung aber auch für „blue collar workers“ bzw. für die Gruppe der Arbeiter geöffnet. Die Beschäftigung der TRR-Mitgliedsunternehmen summiert sich auf insgesamt 700.000 Mitarbeiter. Die Finanzierung der Stiftungsarbeit kommt allein aus den Mitgliedsunternehmen, die im Fall von TRR Mittel in Höhe von 0,3% der gesamten Lohnkosten für die Stiftung aufbringen müssen.

Aufgrund von ähnlicher Zielrichtung zwischen der Stiftung und Telia-internen Vermittlungsaktivitäten ergibt sich ein besonderes Verhältnis von TeliaSonera zu TRR. Zwar leistet Telia den vollen finanziellen Beitrag, fragt aber kaum Leistungen von der Stiftung ab. Kooperationen haben sich erst in jüngerer Zeit ergeben, dadurch dass Telia TRR als Flexibilitätspuffer für die eigenen Outplacement-Aktivitäten nutzt (vgl. Abschnitt 4.4.3).

4.3.3 Die Abteilung Personalförsörjning - Personalunterstützung

Das zweite und, wie im Folgenden gezeigt wird, weit größere Reorganisationsprojekt begann im Jahr 1995 und war für drei Jahre ausgelegt. In Verhandlungen mit den drei wichtigsten Gewerkschaften für Telia⁵⁴ wurde vereinbart, in dieser Zeit auf Kündigungen zu verzichten und stattdessen eine interne Abteilung zur Personalunterstützung – Abteilung P – zu gründen, für die ein eigener Tarifvertrag aufgestellt wurde.

Das 1995 beginnende Reorganisationsprojekt verfolgte das anspruchsvolle Ziel, die gesamte Verteilung der 22.000 schwedischen Telia-Arbeitskräfte neu zu ordnen. Ferner sollte Personal, für das es innerhalb Telia keine Verwendung mehr gab, identifiziert werden; die Abteilung P bekam damit die Aufgabe, die Vermittlung aller Beschäftigten auf neue interne oder externe Arbeitsplätze zu organisieren. Das bedeutet eine radikale Abkehr vom Verfahren des Jahres 1992, womit für alle Akteure (wiederum) Neuland betreten wurde.

Nach naturgemäß langen, aber fruchtbaren Verhandlungen mit den Gewerkschaften um den Tarifvertrag nahm die Division Personalförsörjning im Januar 1996 ihre Arbeit auf (Diedrich / Bergström 2006a: 12). Dazu wurden sämtliche Beschäftigte von Telia – 22.000 Mitarbeiter – formal in die Abteilung P versetzt. Von dort konnte sich jeder Mitarbeiter auf die alte Beschäftigung zurück bewerben, sofern diese noch existierte. Mit diesem Verfahren wurden relativ rasch etwa zwei Drittel der Stellen wieder besetzt.

⁵⁴ Die Gewerkschaft für Dienstleistung und Telekommunikation SEKO, die Gewerkschaft für technische Angestellte SIF sowie die Gewerkschaft der Akademiker SACO.

Für die 6.550 Beschäftigten, deren alter Arbeitsplatz definitiv weggefallen war, hatten Gewerkschaften und Arbeitgeber folgendes Programm vereinbart: Jeder Beschäftigte hatte das Recht, bis Ende 1998 und damit drei Jahre als Beschäftigter in der Abteilung P zu verbleiben. Außerdem wurde ein bedingter Einstellungsstopp vereinbart: Kein existierender Telia-Arbeitsplatz durfte von außen besetzt werden, Neueinstellungen auf neu geschaffene Stellen (mit höheren Qualifikationsanforderungen) durften nur dann vorgenommen werden, wenn ein Komitee aus Management, Personalmanagement und Gewerkschaften dem zugestimmt hatte (Wiberg 2002: 5).

Mit der Gestaltung der Abteilung P wurden wesentliche Weichen für die Zukunft gestellt: Zentrale Eigenschaften der Abteilung P ziehen sich durch alle Folgeprojekte durch, bis hin zur aktuellen Version TeliaSonera Umstellung (siehe Abschnitt 4.4). Zu diesen Eigenschaften gehören insbesondere, dass

- die Vermittlung sowohl auf den internen als auch auf den externen Arbeitsmarkt zielt, wobei es dem einzelnen Teilnehmer überlassen bleibt, ob er die Leistung der Abteilung P im Sinne eines „Outplacement“ oder eines „Replacement“ nutzen möchte.
- Damit eng verbunden ist die doppelte Zielsetzung der Abteilung P: Das Projekt dient sowohl der Verwirklichung des Personalabbaus als auch der internen Kompetenzentwicklung, es sollte den steigenden Qualifikationsanforderungen bei Telia Rechnung tragen.
- Der Zeitraum, in dem die Betroffenen nach Verlust des Vor-Arbeitsplatzes ihr (volles) Entgelt erhalten, betrug drei Jahre.
- Das Vermittlungskonzept legte den Schwerpunkt auf ein begleitendes Coaching der Teilnehmer, eine vorausgehende obligatorische IT-Qualifizierung sowie individuelle Qualifizierungsangebote. Wenn die Beschäftigten das Unternehmen verließen, erhielten sie eine Abfindung, die nach Alter und Betriebszugehörigkeit gestaffelt war.

Die Phase der aktiven Unterstützung bei der Arbeitssuche in der Abteilung P war (noch) auf ein Jahr begrenzt, trotz des insgesamt dreijährigen „Aufenthaltsrechts“⁵⁵ – eine Inkonsistenz, die in den Folgeprojekten durch Synchronisation von der Dauer der Unterstützung mit der Aufenthaltsdauer beseitigt wurde. Das Programm wurde für jeden Teilnehmer individuell und vergleichsweise flexibel gestaltet, es bestand aus einem Coaching der Beschäftigten im Rahmen der Jobsuche, gepaart mit Qualifizierungen sowie der Möglichkeit, längere Ausbildungen oder sogar ein Studium zu finanzieren. Für jeden Beschäftigten war zudem eine Fortbildung im Bereich IT obligatorisch: Die Abteilungen und Personalverantwortlichen, die im Zuge des

⁵⁵ Der Aufenthalt von Beschäftigten, die im späteren Projektverlauf ihren Arbeitsplatz verloren hatten, war verkürzt: Das Projekt sollte definitiv Ende 1998 enden.

Abteilung P-Programms gezwungen waren, ihren zukünftigen Personalbedarf zu definieren, hatten hier im Vorfeld großen Nachhol- und Handlungsbedarf gesehen.

Aus Gewerkschafts- und Beschäftigtensicht war das Ergebnis von Abteilung P ein großer Erfolg. Nach dem großen „Replacement“ im Anschluss an die Überleitung der 22.000 Beschäftigten verblieben etwa 6.500 Beschäftigte ohne aktuellen Arbeitsplatz in der Abteilung P – verfahrensgemäß waren die Zurückbleibenden tendenziell Personen mit geminderter Beschäftigungsfähigkeit (Diedrich / Bergström 2006a: 12). 43% dieser Beschäftigten gelang es, eine neue Stelle innerhalb von Telia aufzunehmen. 24% wurden auf dem externen Arbeitsmarkt vermittelt, 7% befanden sich in langfristigen Weiterbildungen oder hatten ein Studium begonnen. 25% der Beschäftigten gingen in den vorzeitigen Ruhestand. Lediglich 200 Arbeitskräfte waren nach Ablauf der drei Jahre noch auf der Personalliste der Abteilung P, wovon etwa die Hälfte aus Krankheitsgründen nicht vermittelt werden konnte (Wiberg 2002: 6). So wurden nach Ablauf des Projekts im Jahr 1998 lediglich 137 Kündigungen ausgesprochen.

4.3.4 Telia Omställning (1999) und Telia Resurs & Omställning (2002)

Mit dem Ablauf des Abteilung P-Projekts wurde bereits zwischen den Gewerkschaften und Telia-Vertretern ein neuer Tarifvertrag verhandelt, der sofort im Anschluss an das Vorgängerprojekt, im Januar 1999, unterzeichnet wurde. Das Ergebnis des Vertrages war die Gründung von Telia Omställning („Telia Umstellung“), eine Abteilung, in die zehn Beschäftigten aus dem „Overhead“ des vormaligen Abteilung P-Projekts übergingen.

Diedrich / Bergström (2006a: 14) sehen in der (Wieder-)Einbeziehung des örtlichen Managements in die Personalverantwortung eine wesentliche Weiterentwicklung im Vergleich zur Abteilung P. Eine neue Aufgabe von Omställning lag darin, das lokale Management in Fragen des Personalabbaus zu beraten und in den kritischen Gesprächen („difficult talks“, ebd.) mit den betroffenen Beschäftigten zu unterstützen. Dabei kam der Arbeit von Omställning der Umstand zu gute, dass sich ihre Berater selbst aus dem ehemaligen Management rekrutiert hatten, so dass Omställning auf einen reichen Erfahrungsschatz in der Organisation von Personalabbau zurückgreifen konnte.

Neben Kündigungen fand in der Zeit des Omställning-Projekts ein erheblicher Personalabfluss durch Abspaltungen und Outsourcing statt; alles in allem verlor Telia in der Zeit zwischen 1999 und 2001 etwa 50% der Beschäftigten, in absoluten Zahlen entsprach dies in etwa 12.000 bis 14.000 Mitarbeitern. Angesichts von Personalabflüssen in dieser Größenordnung erscheint die absolute Zahl an Kündigungen im gleichen Zeitraum, die bei etwa 400 liegt, als moderat.

Nach Ablauf des Projekts Omställning wurde im Jahr 2002 mit dem TRO-Programm das dritte Projekt begonnen, dass in weiten Teilen dem Vorgängerprojekt entsprach. In den Verhand-

lungen um TRO konnten die Gewerkschaften gegenüber Telia Omställning einige Modifikationen durchsetzen, z.B. die Ausweitung der individuellen Laufzeit des Programms auf drei Jahre sowie der Verzicht auf eine zwangsläufige Kündigung nach Ablauf dieser Zeit, die im Rahmen der Vorläuferprojekte automatisch ausgesprochen wurde.

Bezüglich der Vermittlungsarbeit und der Anreizwirkung auf die Beschäftigten wurde mit der Rückversetzung in die alte Abteilung ein inkonsistentes Konzept geschaffen.

- Für die Vor-Abteilungsleiter war die Situation unbefriedigend, da sie nach drei Jahren mit Rückkehrern konfrontiert wurden, für die kein Arbeitsplatz mehr existierte. Eine Kündigung des Rückkehrers war (eigentlich) unausweichlich, aber es war offen, inwieweit dem Kündigungsschutz und dem LIFO-Prinzip Rechnung getragen werden musste. In der Praxis waren Rückkehrer außerordentlich selten, was auch auf die Überzeugungsarbeit der Berater zurückzuführen ist (s.u.). Kam es zu Rückkehrern, wurden diese individuell, ohne Anwendung des LIFO-Prinzips gekündigt; diese Kündigungen befanden sich damit im rechtlichen „Graubereich“, unter Duldung der Gewerkschaften.
- Folgenreicher war die Anreizwirkung auf die Beschäftigten. Diedrich / Bergström zitieren dazu den damaligen Leiter von TRO: „...one can't be a little bit pregnant... and one can't be a little bit redundant. You are either redundant, or you are not“ (Bergström / Diedrich 2006a). Durch das formale Rückkehrrecht wurde in der Tat verschleiert, dass nach Ablauf der dreijährigen TRO-Zeit die individuelle Kündigung droht. So gingen einige Beschäftigte davon aus, dass sie nach Ablauf der Zeit dauerhaft auf ihren alten Arbeitsplatz zurückkehren können. Auf die Berater kam damit die zusätzliche Aufgabe zu, die Teilnehmer davon zu überzeugen, dass das Rückkehrrecht keinesfalls eine derartige Chance beinhaltet, sondern im Gegenteil sicher mit einer Kündigung zu rechnen ist.

Die Einführung des Rückkehrrechts lag (und liegt) also vor allem im Interesse der Gewerkschaften: Aus gewerkschaftlicher Sicht konnte die Abschaffung von zwangsläufig erfolgenden Kündigungen als Erfolg gewertet werden. Entgegen der Unzufriedenheit des TRO-Managements mit der neuen Regel war die vermeintliche Rückkehr-Option auch richtungsweisend für die nächste Entwicklungsstufe des Telia-Personalabbaus, der Abteilung TSO. Auch dort wurde das Rückkehr-Recht auf den alten Arbeitsplatz im Tarifvertrag fortgeschrieben.

4.4 TeliaSonera Omställning – TSO

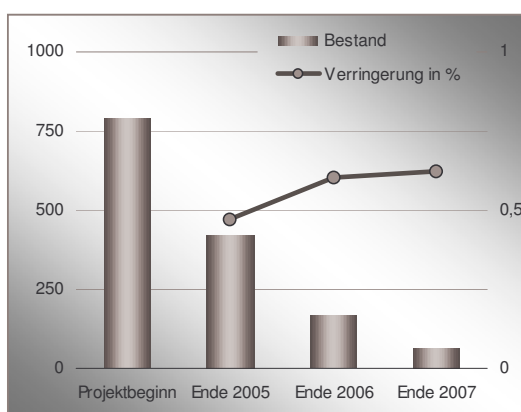
4.4.1 Ausgangslage

Das vierte und noch derzeit laufende Restrukturierungsprojekt ist TSO – TeliaSonera Omställning. Den Grundstein für TSO bildet der Tarifvertrag zwischen TeliaSonera und den Gewerkschaften SEKO, SIF und SACO vom 25. Januar 2005, in dem der 1. Mai 2005 als Projektbeginn festgelegt wurde⁵⁶.

Der zugrunde liegende Personalabbau beruhte in diesem Fall nicht auf einer größeren und konkreten Umstrukturierung, sondern auf einer Managemententscheidung zur Kostenreduktion, die dezentral, auf Divisions- und Abteilungsebene umgesetzt werden sollte. Dazu wurden von der Konzernleitung konkrete Einsparziele vorgegeben, die mittels aufgabenkritischer Analysen in den Abteilungen u.a. in Personalreduktionen münden sollten. Dem lokalen Management wurde vorgeschrieben, eine genaue Analyse der Prozesse und Aufgaben zu erstellen, außerdem sollten Pläne erarbeitet werden, wie die Abteilungsaufgaben in Zukunft mit weniger Personal erfüllt werden können. Das personelle Ergebnis der Analyse war eine Differenz zwischen dem für die Zukunft prognostizierten und dem damaligen Ist-Personalstand. Von Seiten der Telia-Leitung wurde eine Gesamtreduktion von etwa 3.000 Beschäftigten und den Zeitraum 2005 bis 2008 erwartet.

Blickt man auf die zentralen Rahmenbedingungen von TSO, lassen sich die durch die Vorgängermodelle Abteilung P, Omställning und TRO vorgegebenen Entwicklungslinien erken-

Abbildung 3: Bestand an Teilnehmern am sowie die Abgangsrate aus TSO



Quelle: TSO, eigene Darstellung

nen.

- Die Basis von TSO ist ein Tarifvertrag; dieser impliziert, dass die Gewerkschaften eine einflussreiche Position in der strategischen Ausrichtung von TSO besitzen. Der Vertrag räumt ferner den gewerkschaftlichen Vertretern im Unternehmen eine starke Kontrollfunktion im operativen Geschäft von TSO ein. So finden beispielweise wöchentliche Gespräche zwischen den Gewerkschaften und dem TSO-Management statt.

⁵⁶ Der „Vertrag über das Umstrukturierungs-Model für freigesetzte Arbeitskräfte und Kompetenzentwicklung bei TeliaSonera Schweden“ gilt ausschließlich für die schwedischen Beschäftigten.

- Der Vertrag sieht vor, dass mit dem Verlust des Arbeitsplatzes eines Beschäftigten eine zeitweise Versetzung nach TSO erfolgt, die einem dreijährigen Aufenthaltsrecht gleich kommt und die eine räumliche und organisatorische Trennung von der Vorabteilung bedeutet. Die Versetzung ist nicht mit einem Einkommensverlust verbunden, die Beschäftigten erhalten ihre Bezüge in gleicher Höhe weiter.
- Ist nach Ablauf der drei Jahre weder ein neuer Arbeitsplatz noch eine andere Lösung erreicht worden, erfolgt zunächst die formale Rückversetzung in die alte Abteilung. Praktisch ist dieser Fall die seltene Ausnahme; tritt er jedoch ein, besteht eine unklare Situation: Normalerweise würde bei der dann erfolgenden Personalauswahl das LIFO-Prinzip zur Anwendung kommen, mit der Konsequenz, dass der rückversetzte Beschäftigte von der Kündigung ggf. ausgenommen wird. In der Praxis hat das LIFO-Prinzip in diesem Fall keine Bedeutung, entgegen dieser Regel wird dann die Kündigung des aus TSO zurückkommenden Beschäftigten ausgesprochen.
- Ein weiterer, wesentlicher Punkt ist die Vermittlungsarbeit von TSO, die mit dem internen als auch dem externen Arbeitsmarkt zwei Zielrichtungen besitzt.

Eine Neuheit gegenüber den Vorgängermodellen liegt darin, dass erstmals die Projektform aufgegeben wurde. Das heißt, der 2005er-Tarifvertrag über TSO ist im Unterschied zu den Vorläuferverträgen von unbefristeter Dauer.

In Bezug auf die räumliche Struktur entspricht TSO der Struktur von Telia: Der größte Teil der Telia-Beschäftigung konzentriert sich auf die Konzernzentrale in Stockholm; daneben verfügt Telia über Niederlassungen und Betriebe, die über ganz Schweden verteilt sind. Dementsprechend ist auch TSO in zwei Bereiche aufgeteilt, dem Bereich Stockholm und dem Bereich Regionale Niederlassungen. In TSO Stockholm befinden sich die Gesamtleitung von TSO, die Bereichsleitung und insgesamt sieben Berater/innen. Der Bereich, der die Niederlassungen betreut, besteht aus acht, über Schweden verteilte, regionale TSO-Büros, die ebenfalls aus Stockholm koordiniert werden und zu denen insgesamt zwölf Berater/innen gehörten.

4.4.2 Der Teilnehmerbestand und Vermittlungserfolg

Als TSO im Mai 2005 die Arbeit aufnahm, betrug der Stand an Teilnehmern 790, was einem durchschnittlichen Betreuungsschlüssel von 42 Teilnehmern pro Berater entspricht. Aufgrund der hohen Abgänge aus TSO sinkt diese Ziffer im Zeitverlauf: Abbildung 3 zeigt die Entwicklung des Teilnehmerstands, der Ende des Jahres 2006 nur noch 167 Teilnehmer beträgt. Allerdings wird für die Jahre 2007/2008 wieder ein Zugang von mehreren hundert neuen Teilnehmern erwartet. Abbildung 3 zeigt weiterhin die relativen Abgänge gegenüber dem Vor-

jahr: In den Jahren 2005 bis 2007 verlassen pro Jahr 47% bis 62% der Teilnehmer TeliaSonera Omställning.

Nach Angaben des Omställning-Managements gelingt es TSO relativ rasch, die Teilnehmer zu vermitteln: Nach acht Monaten (individueller) Aufenthaltsdauer haben etwa 80% der Teilnehmenden TSO verlassen, entweder durch die Aufnahme einer neuen Arbeit oder aufgrund anderer Lösungen, wie etwa dem Beginn eines Studiums. Die Quote der Teilnehmer, für die endgültig keine Lösung gefunden werden kann, beträgt ca. 2% - damit spielt die maximale Aufenthaltsdauer von drei Jahren nur für Einzelfälle eine Rolle.

Der Vermittlungserfolg auf den externen Arbeitsmarkt wird nicht unwesentlich durch die gute konjunkturelle Situation in Schweden begünstigt. Der Arbeitsmarkt gilt als aufnahmefähig; nicht zuletzt sorgt die aufkommende Konkurrenz zu TeliaSonera für offenen Stellen, die der TSO-Teilnehmerstruktur entsprechen. Die Vermittlungen werden dabei allerdings durch das für Großunternehmen wie TeliaSonera typische hohe Entgeltniveau geschmälert, das nicht den Marktbedingungen entspricht.

4.4.3 Zugang an Teilnehmern, Anforderungen an die Flexibilität von TSO

Die Schwankungen, denen der Teilnehmerbestand unterliegt, verursachen ein nicht unerhebliches Flexibilitätsproblem der Abteilung TSO. Die Telia-Personalreduktionen der Vergangenheit (vgl. Abschnitt 4.3) haben gezeigt, dass der Personalabbau eng mit Restrukturierungsprogrammen und strategischen Entscheidungen auf Ebene der Konzernleitung abhängig ist. Die Personalströme aus den Abteilungen nach TSO sind damit unregelmäßig; sie finden in Wellen mit großen Zugangszahlen statt. Für TSO bedeutet das einen unregelmäßigen Zyklus im Arbeits- und Beratungsaufkommen, der gekennzeichnet ist durch einen relativ rasch und kontinuierlich sinkenden, dann aber – mit Beginn einer neuen Welle des Personalabbaus – schnell wieder ansteigenden Teilnehmerstand. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass in den Gesprächen mit dem TSO-Management wenig über die zukünftige Entwicklung und die langfristige Anzahl an Berater/innen zu erfahren ist: Die Entwicklung sei „schwer abzusehen“, so der damalige Leiter von TSO. Dabei schätzt er die Möglichkeit, TSO mit internen Mitteln rasch an neue Teilnehmerzahlen anzupassen, skeptisch ein, insbesondere auf Grund der hohen Einarbeitungszeiten: „Es braucht ein Jahr oder länger, um ein guter TSO-Coach zu werden, besonders, wenn man nicht auf Personaler zurückgreifen kann“, so die Omställning-Leitung.

Einen Puffer, mit dem große Zugänge an Teilnehmern abgefangen werden können, bildet die externe Stiftung Trygghetsrådet (TRR). TRR gehört zu den tarifvertraglich geregelten schwedischen Arbeitsplatz-Sicherungs-Stiftungen und bietet Outplacement-Dienstleistungen in ganz Schweden an. Vor diesem Hintergrund kann TRR von TSO begrenzt als Flexibilitätsinstrument eingesetzt werden (zu Rolle der schwedischen Arbeitsplatz-Sicherungs-Stiftungen und

zu ihren institutionellen Rahmenbedingungen siehe Abschnitt 4.3.2). Die Stiftung wird immer dann als Flexibilitätspuffer genutzt, wenn zu einem Zeitpunkt große Personalabbauwellen stattfinden und der plötzliche Anstieg an Teilnehmerzahlen TSO überfordert. Mit TRR in der Hinterhand („my back door“, so der Leiter von Omställning) kann TSO auch einen punktuellen Anfall von 600 oder 700 neuen Teilnehmern auffangen.⁵⁷

Eine Voraussetzung, um TRR nutzen zu können, ist allerdings die individuelle Entscheidung des einzelnen Teilnehmers, seinen zukünftigen Arbeitsplatz außerhalb von TeliaSonera zu suchen. Aus diesem Grund plant die Leitung von TSO, im Vermittlungskonzept die Entscheidung der Teilnehmer zwischen interner und externer Vermittlung zu beschleunigen und damit die Basis zu schaffen, um die Zusammenarbeit mit TRR zu vertiefen und den Beitrag der Stiftung langfristig auszubauen.

Die Frage nach der Zuordnung von Teilnehmern zu einzelnen Coaches stellt sich aufgrund der regionalen Einteilung von Omställning nur für den Bereich Stockholm; sie wird in den Arbeitsbesprechungen vorgenommen und richtet sich allein nach der Arbeitsbelastung der TSO-Coaches. Eine Arbeitsteilung, die sich etwa an Berufsgruppen oder Telia-Abteilungen orientiert, wird angesichts des punktuellen Zugangs von hohen Teilnehmerzahlen eher als hinderlich eingeschätzt. Außerdem wird diese Zuteilung wegen des strengen Coaching-Ansatzes, dem TSO folgt, nicht für sinnvoll gehalten. Die Nutzung von „guten Kontakten“ zu einzelnen Abteilungen, mit dem Ziel, über Kommunikation oder Koppelgeschäfte die Vermittlung positiv zu beeinflussen, ist im TSO-Vermittlungskonzept nicht vorgesehen (siehe Abschnitt 4.4.4).

Umso wichtiger wird die TSO-interne Kommunikation eingeschätzt, der ein entsprechender Rahmen gegeben wurde. So bietet die Stockholmer Zentrale ideale räumliche Bedingungen für einen informellen Austausch, dazu gibt es wöchentliche Bereichssitzungen für das Stockholmer TSO-Team. Bereichsübergreifende Treffen aller TSO-Mitarbeiter aus den regionalen Niederlassungen und Stockholm finden vier bis fünf Mal im Jahr und damit ebenfalls relativ häufig statt.

4.4.4 Das TSO-Vermittlungskonzept

Zentrale Eigenschaften des Konzepts

Die Vermittlungsarbeit von TSO zielt *sowohl auf den externen als auch auf den internen Arbeitsmarkt* – diese zwei Möglichkeiten bilden die zentrale Basis des Konzepts. Der Ursprung

⁵⁷ Eine Besonderheit im Zusammenspiel von TSO und TRR liegt darin, dass TSO auf die Stiftung zurückgreift, obwohl de jure keine Entlassungen oder Kündigungen durchgeführt werden – die TSO-Teilnehmer haben zwar ihren Arbeitsplatz verloren, sind aber zunächst nur versetzt worden.

der Kombination von Outplacement-Dienstleistungen mit der Möglichkeit des Replacement geht auf die Abteilung P zurück: Die Abteilung P hatte die Neuordnung der gesamten Beschäftigung neu gestaltet, dazu wurden sämtliche 22.000 Beschäftigte vorläufig in die Abteilung P überführt, womit die internen Vermittlungen durch die Abteilung P ungleich größer waren als die externen (siehe Abschnitt 4.3.3).

Die Nachfolgeprojekte haben diese Anfangsaufgabe der Neuordnung nicht mehr. Daraus resultiert eine grundsätzlich andere Teilnehmerstruktur: Es kommen nur noch Beschäftigte, die den Arbeitsplatz in der alten Abteilung verloren haben. Als potentieller Vermittlungsweg wurde die interne Vermittlung zwar beibehalten, ist aber im Unterschied zur Abteilung P durch das Ziel gekennzeichnet, den Personalabbau insgesamt abzuschwächen und das Potential der internen Flexibilität im hohen Maße auszuschöpfen. Um die Effektivität zu erhöhen, ist das Konzept mit einem bedingten Einstellungstopp kombiniert. Die Abteilungen können im Fall von Stellenbesetzungen nur in Ausnahmefällen – wenn es um akademische Berufe oder Spezialisten geht – Personal vom externen Arbeitsmarkt rekrutieren.

Ein zweites, wesentliches Merkmal von TSO ist der *Coaching-Ansatz*: Die Arbeit von TSO orientiert sich streng an dem Grundsatz der „Hilfe zur Selbsthilfe“, mit dem Ziel, die Selbstbefähigung zur Wiederaufnahme einer neuen Beschäftigung zu stärken⁵⁸. Demzufolge spielen die Beratungsgespräche zwischen Teilnehmer und Coach eine wesentliche Rolle in der Vermittlungsarbeit, die von Bewerbungstrainings und Qualifizierungsmaßnahmen begleitet wird.

Praktisch äußert sich der Coaching-Ansatz darin, dass TSO seinen Teilnehmern keinerlei direkte Unterstützung bei der „operativen Bewerbungsarbeit“ anbietet. Das bedeutet, dass die Stellensuche, das Schreiben von Bewerbungen usw. allein in der Verantwortung der Teilnehmer selbst liegt. Auch übt TSO keinerlei Einfluss auf abgebende oder potentiell aufnehmende Abteilungen aus: Die Personalauswahl führt grundsätzlich das Management der abgebenden Abteilung durch, sie ist in dieser Frage – abgesehen vom Einstellungstopp in Bezug auf den externen Arbeitsmarkt – vollständig autonom.

Ein weiteres Merkmal von TSO sind die guten *räumlichen Rahmenbedingungen*: Jedem Teilnehmer wird ein eigenes, mit einem PC ausgestattetes Büro zur Verfügung gestellt. Damit ist die Auflage verbunden, dass die Teilnehmer mindestens drei Mal die Woche in ihrem persönlichen Büro anwesend sein müssen. Darüber hinaus haben sie relativ ausführliche Berichte und Dokumentationen über ihre Tätigkeiten abzulegen. „It is important to know what they are doing if they are not at TSO“, begründet eine Beraterin diese Pflicht der Teilnehmer. Die

⁵⁸ Aus diesem Grund ist im Folgenden sowohl von Berater/innen als auch von (TSO-)Coaches die Rede. „Coach“ ist auch der TSO-interne Terminus für die 19 Mitarbeiter/innen in Stockholm und in den TSO-Niederlassungen vor Ort.

Kontrolle ist auch deswegen wichtig, da es bei bestimmten Teilnehmern schwierig ist, die Ernsthaftigkeit des Arbeitsplatzverlustes und der daraus folgenden Suche nach neuer Arbeit zu vermitteln.

Die *Betreuungsdichte* ist am Anfang der individuellen TSO-Periode hoch, sie beträgt ein bis drei Beratungstermine in der Woche. Dabei variiert die Intensität je nach Wiederbeschäftigungschance und Vermittlungshemmnissen des einzelnen Teilnehmers. „It depends on the personality of the person“, so ein TSO-Coach. Personen, die als „schwierig“ gelten, werden dauerhaft auf hohem Niveau betreut. Mit dem Fortschreiten des individuellen Aufenthalts in TSO nimmt die Betreuungsdichte allerdings ab.

Vermittlungswege und das Angebot an Maßnahmen

Betrachtet man Abgänge von Teilnehmern aus TSO, halten sich Vermittlungen zum externen und internen Arbeitsmarkt die Waage. In den Jahren 2005 und 2006 haben insgesamt 337 Teilnehmer von TSO eine Stelle innerhalb von TeliaSonera (wieder-)angenommen, 332 Teilnehmer haben das Unternehmen verlassen.

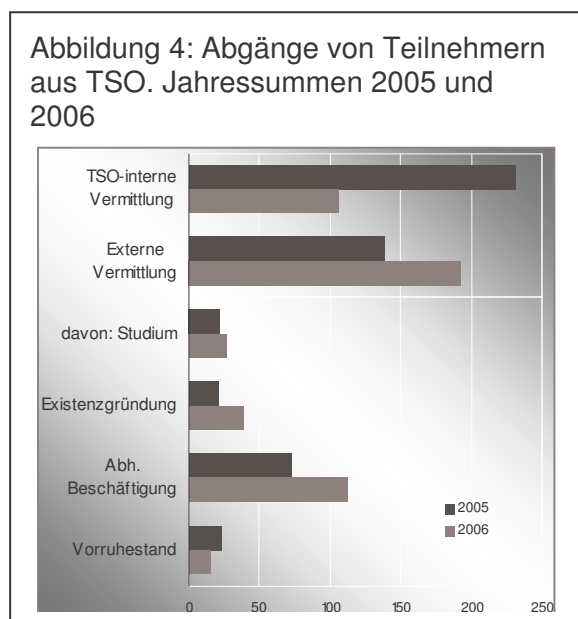


Abbildung 4 zeigt, dass sich das Verhältnis von internen zu externen Vermittlungen in der Zeit zu Gunsten der externen Vermittlung verschoben hat: Diese nahmen um etwa 38% zu, während die Abgänge auf den internen Arbeitsmarkt um 54% zurückgingen. Inwiefern diese Verschiebung als ein Indikator dafür gelten kann, dass auf dem internen Arbeitsmarkt ein gewisser Sättigungseffekt aufgetreten ist, kann aufgrund des Datenmaterials, dass für die Studie vorliegt, nicht abschließend geklärt werden – hierfür wäre eine längere Zeitreihe nötig.

Der untere Bereich von Abbildung 4 skizziert das Angebot der Maßnahmen von TSO, die die zu Förderung der Arbeitsaufnahme auf dem externen Arbeitsmarkt angewendet werden können. 56% der externen Vermittlungen haben die Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung zum Ergebnis, 18% zielen auf die Gründung einer selbständigen Existenz. 14% erhalten eine Unterstützung zur Aufnahme und Durchführung eines Studiums. Nimmt man Bezug auf alle Abgänge (interne und externe) aus TSO, wechseln insgesamt 3,8% aller abgehenden Teilnehmer in den Vorruhestand.

Sieht man von der Unterstützung bei der Aufnahme eines Studiums ab, spielen Qualifizierungsmaßnahmen nur in Einzelfällen eine Rolle. Eine Ausnahme ist die obligatorische IT-Qualifizierung, die Bereits im Vorgängermodellen eingeführt worden ist; an dieser Basis-Qualifizierung muss jeder Beschäftigte beim Eintritt in Omställning teilnehmen.

Eine besondere Bedeutung messen die TSO-Coaches den Qualifizierungen bei, die arbeitsplatzbezogen durchgeführt werden. Omställning bietet dem neuen Arbeitgeber (im externen Vermittlungsfall) oder dem Telia-Abteilungsleiter die Finanzierung einer zielgerichteten kürzeren Qualifizierung von ein bis zwei Monaten Dauer an, die nach Abschluss des Arbeitsvertrags durchgeführt wird. Dieses Instrument entfaltet sowohl bei Vermittlung auf den externen Arbeitsmarkt als auch bei Rückvermittlungen auf den internen Telia-Arbeitsmarkt eine wichtige Wirkung, so eine TSO-Beraterin.

In der Vermittlung auf den externen Arbeitsmarkt setzt TSO viel auf den Klebeffekt: Die TSO-Coaches halten Praktika und Probearbeit für sehr effektive Instrumente. Ihrer Einschätzung nach hängt die gute Funktionsweise eng mit einer individuellen Rückkehrmöglichkeit der Teilnehmer nach Telia bzw. Omställning zusammen. Interessanterweise spielen Praktika oder Hospitationen für die interne Vermittlung überhaupt keine Rolle – nach Aussage der Coaches sind die aufnehmenden Abteilungen an einer Probebeschäftigung von Omställning-Teilnehmern nicht interessiert.

Vermittlungshemmnisse

Vermittlungshemmnisse sehen die TSO-Coaches vor allem bei zwei Personengruppen:

Beschäftigten, die freiwillig im Vorfeld von Stellenreduktionen nach TSO wechseln, mangelt es nach Ansicht der Coaches häufig an Motivation, sich auf dem Arbeitsmarkt zu bewegen. Die freiwilligen Übergänge - Teil der Tarifvereinbarung zwischen Gewerkschaft und Telia – schafft aus Sicht der TSO-Berater eine Problemgruppe: Aufgrund fehlender Transparenz seien die Vorstellungen der Freiwilligen über ihre Situation in und nach TSO in der Regel unrealistisch. Viele erwarten eine komfortable Zeit der Betreuung mit wenig Arbeit; die Coaches müssen daher in vielen Fällen die Haltung aufbrechen, das TSO einem bezahlten Urlaub gleichkommt. Dabei bauen sie gleichzeitig Zeitdruck auf und versuchen, beim Teilnehmer einen Prozess anzustoßen, über die berufliche Zukunft nachzudenken:

„We want them to have a plan. (...) They have to decide: I want to start a company of my own; I want an external job in a couple of months – not in two years, in a couple of months. Or I want to stay internal – within a couple of months – not within two years”.

Eine zweite Problemgruppe sind Personen, die über mehrere Jahre krank gemeldet waren. Hier hat TSO große Schwierigkeiten, diesen Personen zu helfen. Etwa 10% der TSO-

Teilnehmer haben psycho-soziale Probleme, wobei – so schätzen die Coaches– die Verantwortung zum Teil im Management der abgebenden Abteilung begründet ist, das es versäumt hat, frühzeitig die Schwierigkeiten zu erkennen, Gespräche mit den Beschäftigten zu führen oder Maßnahmen gegen die Schwierigkeiten zu ergreifen.

Im Unterschied zur generellen Einschätzung, dass der Drei-Jahres-Zeitraum die Wirkung einer „Falle“ haben kann, halten die TSO-Coaches für diese Teilnehmergruppe einen langen Aufenthalt als angemessen; es zeigt sich, dass auch Vermittlungen aus TSO für diese Gruppe erfolgreich sind, sie brauchen aber erheblich mehr Zeit.

Finanzielle Unterstützung der Teilnehmer und Anreizstrukturen

Die finanzielle Unterstützung der Teilnehmer hat drei Elemente: (1) Fortzahlung des Entgelts auf gleichem Niveau während des Aufenthalts in TSO, (2) Abfindungen, die beim Verlassen von TeliaSonera gezahlt werden, sowie eine allerdings stark eingeschränkte „Besitzstandswahrung“ bei interner Arbeitsaufnahme (s.u.). Insgesamt gesehen bilden alle drei Elemente einen wichtigen Hebel, die Teilnehmer zur Aufnahme einer Arbeit, vor allem auf dem externen Arbeitsmarkt, zu bewegen. Jedes der drei Elemente besitzt jeweils eigene Anreizwirkungen, die im Folgenden, beginnend mit der Ausgestaltung der Abfindungen, beschrieben werden.

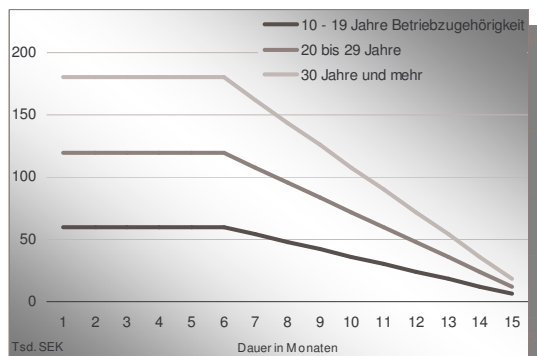
Die Abfindung setzt sich aus drei Komponenten zusammen: Eine Entgeltkomponente, die allen Beschäftigten zusteht und das Zwölfwache des monatlichen Einkommens beträgt. Die zweite Komponente richtet sich nach der Betriebszugehörigkeit, die hierfür mindesten zehn Jahre betragen muss. Die dritte richtet sich nach dem Alter der Beschäftigten; Anspruch auf diese Komponente haben nur Personen, die 45 Jahre oder älter sind.

Mit den Abfindungen sind insgesamt drei Anreizwirkungen verbunden:

- Durch ihre absolute Höhe (nach Aussagen der Coaches „überdurchschnittlich“ im schwedischen Vergleich) sollen die Abfindungen helfen, die externe Orientierung zu stärken und damit den internen Arbeitsmarkt zu entlasten. Dabei beläuft sich die Höchstsumme, die TeliaSonera im Einzelfall auszahlen kann, auf etwa SEK 500.000 bis 600.000⁵⁹.
- Zweitens entfalten die Abfindungen eine besondere Anreizwirkung für Ältere. Durch die einzelnen Komponenten wachsen die Abfindungen mit steigender Betriebszugehörigkeit und zunehmenden Alter stark an: So erhalten Personen mit einer Betriebszugehörigkeit von über zehn Jahren SEK 60.000, mit mehr als zwanzig Jahren SEK 120.000 und über dreißig Jahre SEK 180.000 zusätzlich; die gleiche Staffel gilt für bestimmte Altersklassen

⁵⁹ SEK 100.000 entspricht etwa EUR 10.650 (November 2007).

Abbildung 5: Höhe der Abfindung und Teilnahmedauer am Beispiel der Komponente Betriebszugehörigkeit



Quelle: TSO, eigene Darstellung

(Abbildung 5). Mit dem steilen Anstieg der Auszahlungssummen mit zunehmendem Alter und Betriebszugehörigkeit soll die Alterstruktur der verbleibenden Beschäftigten beeinflusst werden.

- Drittens bilden die Abfindungen einen starken Anreiz, TeliaSonera möglichst schnell zu verlassen. Dafür sorgen Abschlüsse, die nach einer bestimmten Aufenthaltszeit wirksam werden. Für die Abfindungskomponenten Alter und

Betriebszugehörigkeit bleibt der Anspruch während der ersten sechs Monate des Aufenthalts in TSO konstant, erfährt dann aber jedem Monat empfindliche Abschlüsse: Abbildung 5 zeigt, dass bis zum 15. Monat der Anspruch in diesen Komponenten auf 10% vom Ursprungswert sinkt. Für die Entgelt-Komponente sind die Abschlüsse etwas moderater, sie setzen allerdings bereits nach dem vierten Monat ein. Bis zum Monat 15 sinken diese Ansprüche auf 25% des Ursprungswerts.

Die externe Orientierung wird auch dadurch gestärkt, dass die Beschäftigten, die sich erfolgreich auf dem internen Arbeitsmarkt bewerben, keinen dauerhaften Bestandsschutz genießen: Einen Anspruch auf die Höhe ihres alten Entgelts existiert lediglich für 12 Monate befristet. Beschäftigten, die sich um mehr als SEK 1.000 pro Monat verschlechtern, erhalten für diesen Zeitraum ihr altes Entgelt weiter, sinken danach aber auf das Entgeltniveau der neuen Tätigkeit ab.

Für Beschäftigte, die 63 Jahre oder älter sind, gelten Regelungen zum Vorruhestand. Teilnehmer dieses Alters bleiben als passive Beschäftigte in TSO, um im Anschluss direkt in den regulären Rentenbezug überzugehen⁶⁰. De facto kommt der Vorruhestand aber auch für Beschäftigte im Alter von 60 Jahren in Frage, für die individuelle Sonderregelungen geschaffen werden können. Eine Zwischenlösung gibt es außerdem für Beschäftigte über 55 Jahre, die als interne Consultants in einem speziell dafür geschaffenen Pool arbeiten können.

4.4.5 Die Rolle der Telia-Personalverantwortlichen

Sieht man vom generellen Einstellungstopp, also dem Ausschluss der Rekrutierung vom externen Arbeitsmarkt bei Telia, ab, genießen das Management und Abteilungsleitungen vor Ort weitgehende Freiheiten in ihren Personalentscheidungen. Das Konzept von Omställning sieht

nicht vor, in die Personalauswahlprozesse vor Ort einzugreifen, um die Effektivität von Umstallning zu verbessern. Dies gilt für die Entscheidung, welche Personen im Falle einer Arbeitsplatzreduktion gehen und welche bleiben; es gilt genau so im Rahmen von Einstellungen.

- Die Hauptkriterien bei der Personalauswahl im Falle des Arbeitsplatzabbaus sind allein die individuelle Leistung, Kompetenz und Qualifikation der Beschäftigten. Etwaige soziale Kriterien spielen keine Rolle, auch das für Schweden typische LIFO-Prinzip (vgl. Abschnitt 4.3.2) kommt Telia-intern nicht zu Anwendung. Da es zunächst nur um eine Versetzung nach TSO geht, muss die Personalauswahl nicht die tarifvertraglichen oder gesetzlichen Regeln des Kündigungsschutzes berücksichtigen.
- Gleiches gilt für das Einstellungsverfahren und -entscheidungen: Offene Stellen werden grundsätzlich Telia-weit ausgeschrieben, die Kandidaten, die sich aus TSO heraus bewerben, stehen in Konkurrenz zu allen anderen internen Bewerbungen; für alle Bewerber gelten gleiche Bedingungen. Es gibt weder eine Begeleitung der TSO-Bewerber durch ihre Berater, noch eine Einflussnahme auf das Personalmanagement vor Ort, noch finanzielle Anreize, um begünstigend auf die Einstellung von TSO-Kandidaten zu wirken.

Vergleicht man dieses Konzept mit den anderen Fallstudien in diesem Projekt, bildet Telia eine Ausnahme; diese Ausnahmeposition erlaubt es, Vor- und Nachteile der Vorgehensweise besser zu verstehen und herauszuarbeiten.

- Ein Nachteil oder vielmehr ein Basisproblem der Vermittlungsarbeit auf internen Arbeitsmärkten liegt in den gegensätzlichen Kriterien der Personalauswahl bei Stellenreduktion und bei Einstellungen: Der leistungsbezogenen Negativauswahl im ersten Fall steht die leistungsbezogene „Bestenauslese“ im zweiten Fall gegenüber. Das bedeutet in der Praxis, dass den Teilnehmern, die ihre Stelle (unfreiwillig) verloren haben, das Stigma der Leistungsgeminderten anhaftet, formuliert der Leiter von TSO. Die interne Vermittlungsarbeit wird durch diesen Effekt erheblich eingeschränkt.
- Der Effekt wird allerdings dadurch abgeschwächt, dass nicht nur Einzelpersonen ihren Arbeitsplatz verlieren, sondern auch ganze Organisationseinheiten aufgelöst werden. Für diese Teilnehmer findet eine Personalauswahl und damit ein negativer Auswahlprozess gar nicht statt; gleiches gilt, wenn Beschäftigte eine freiwillige Entscheidung treffen, nach TSO zu gehen, und somit der Personalauswahl zuvorkommen.
- Eine grundsätzliche Möglichkeit, den Basiskonflikt zu schwächen, ist der direkte Einfluss auf Personalauswahl und -entscheidungen. Die Fallstudien des Projekts zeigen, dass dies

⁶⁰ Das reguläre Renteneinstiegalter in Schweden liegt zwischen 65 und 67.

z.B. Regeln für die Anwendung sozialer Kriterien bei der Personalauswahl sein können, daneben kann mit finanziellen Anreizen oder durch Verhandlungen Einfluss auf Personalentscheidungen genommen werden. Allerdings – das ist der Nachteil dieser Vorgehensweise – ist diese Einflussnahme auf das Abteilungsmanagement ein kompliziertes Geschäft: Sie schränken die Machtressourcen des örtlichen Managements ein. In der Regel versuchen die Personalentscheider vor Ort, mit mikropolitischen Strategien die Einflussnahme zu beschränken; die Fälle zeigen, dass die Effektivität der Einflussnahme von Fall zu Fall zwar variiert, aber grundsätzlich eingeschränkt ist.

Vor diesem Hintergrund geht TSO den relativ einfachen Weg und nimmt den Gegensatz von „Negativauswahl“ und „Bestenauslese“ in der Vermittlung in Kauf. „We don’t have any incentives. We don’t work like that“, erklärt eine Beraterin den Ansatz von TSO. Insofern verwundert es auch nicht, dass TSO nicht im Sinne eines Recruiting-Service von Abteilungsleitungen gebraucht wird; es gibt keine Anfragen an TSO, wenn vor Ort dauerhaft Personal gebraucht wird.

Die Lücke, die zwischen der TSO-Teilnehmerstruktur und den Anforderungen bei interne Stellenbedarf entsteht, hat für TSO zwei Konsequenzen:

- Zum einen entstehen Teilnehmergruppen bei TSO, die auf dem internen Arbeitsmarkt nicht mehr vermittelbar sind. Bestimmte Teilnehmer sind gegenüber den anderen Bewerbern nicht konkurrenzfähig. Ferner werden bestimmte Einfachqualifikationen nicht mehr nachgefragt. Für diese Teilnehmer besteht die Aufgabe der Coaches darin, sie von der Aussichtslosigkeit ihrer internen Bewerbungen zu überzeugen; es geht darum, eine Orientierung auf den externen Arbeitsmarkt zu stiften und ein dementsprechend ein individuelles „Transferprojekt“ mit Perspektiven jenseits von Telia zu gestalten.
- Für die Teilnehmer, die sich für einen Rückgang auf den Telia-internen Arbeitsmarktentscheiden, ist die Autonomie der Abteilungen in der Personalauswahl ein Hemmnis, das höheren Suchaufwands und längeren Aufenthaltszeiten in TSO zur Folge hat.

Angesichts ihrer schmälernden Wirkung auf die Vermittlung wird die hohe Personal-Autonomie der Abteilungsleitungen derzeit kritisch diskutiert. Es gibt innerhalb von TSO erste Überlegungen, sich zukünftig stärker in den Auswahl-Prozess einzumischen: „We would like to be more involved in this process, and maybe we will be“, schätzt die TSO-Leitung die Zukunft ein.

4.4.6 Der TSO-Prozess aus Sicht der Teilnehmer

Im Fall von Stellenabbau liegt zunächst sowohl die Entscheidung über die Personalisierung als auch die Information der Beschäftigten in den Händen des örtlichen Managements. Dieses

kann davon ausgehen, dass aufgrund der langjährigen Arbeit von TSO bzw. der Vorläuferprojekte die Abteilung Umstallning bei den Beschäftigten bekannt ist.

Kommt es zum Verlust des individuellen Arbeitsplatzes, gehen die Beschäftigten einen neuen und befristeten Vertrag mit TSO ein; die Unterschrift unter diesen Vertrag erfolgt im Rahmen einer Besprechung, an der neben dem Beschäftigten der (Vor-)Abteilungsleiter und der persönliche TSO-Coach teilnehmen; diese Besprechung dient allein dem ersten Informationsaustausch, dem Kennen lernen von Coach und Teilnehmer sowie der Festlegung eines zweiten Termins bei TSO.

Dieser zweite Termin, der etwa zwei bis vier Wochen später stattfindet, dient dem intensiveren Austausch und der weiteren Besprechung von praktischen Fragen sowie der Aufklärung über Rechte und Pflichten. In der Praxis nimmt das „Auffangen“ der Teilnehmer nach dem vollzogenen Jobverlust und ihre Gefühle eine größere Rolle in den Gesprächen ein. Darüber hinaus geht es aber auch um die Entwicklung erster Ideen und beruflicher Zukunftsvorstellungen. Nach Einschätzungen der Coaches ist das erste Treffen von großer Bedeutung für den folgenden Prozessverlauf; es gilt, die Motivation für die berufliche Neuorientierung hoch zu halten oder zu stärken: „If you don’t have motivation you get nothing“.

Als eine Art Hausaufgabe müssen die Teilnehmer im Anschluss an dieses Meeting einen Lebenslauf anfertigen, sowie einen schriftlichen Plan über ihre beruflichen Ziele und mögliche Wege dorthin; sie werden zudem angehalten, einen Zeitplan für ihre Berufswegeplanung zu entwickeln.

Die Ergebnisse der Hausaufgabe sind Thema des dritten Besprechungstermins, wo der individuelle Plan auf Realisierbarkeit geprüft und mit den Angeboten und Maßnahmen durch TSO abgeglichen wird – eine verbindliche Zielvereinbarung wird bewusst nicht abgeschlossen. Generell werden gegenüber den Teilnehmern kaum Sanktionen angewandt, da diese dem Coaching-Ansatz und dem Ziel, die Motivation zu fördern, entgegenstehen, auch wenn TSO theoretisch Lohnkürzungen bei mangelnder Mitarbeit durchsetzen kann. Zusätzlich verhindert die starke Präsenz der Gewerkschaften die Sanktionierung von Fehlverhalten. Aber innerhalb des TSO-Teams gibt es in diesem Punkt Diskussionen darüber, ob die Drohung, Entgelte zu kürzen, zukünftig nicht stärker angewendet werden soll.

Unter den derzeitigen Rahmenbedingungen von TSO nimmt die Überzeugungsarbeit der Coaches eine zentrale Rolle ein. Dies gilt insbesondere für die Teilnehmenden, die TeliaSonera nicht verlassen wollen, obwohl ihre Bewerbungen auf dem internen Arbeitsmarkt „aussichtslos“ sind. Eine TSO-Beraterin beschreibt ihre Fragen an die Teilnehmer in dieser Situation wie folgt:

„There’s a secretary, for example. I have to state that you can’t be a secretary anymore. What can you do with your skills? What else is to do? Our job is answering these questions. We have to convince them. What do you want to do, what do you like to do, for instance, do you like children? Can you work in a kindergarten?“

In diesen Fällen wird auch die Wirkung der zeitlichen Rahmenbedingungen auf die Vermittlung deutlich. Nach Ansicht der Coaches nehmen sich die Teilnehmer zu viel Zeit für diese grundsätzliche Entscheidung, mit dem Ergebnis, dass diese später von der oft weit fortgeschrittenen Zeit überrascht werden. „You can’t wait, and many of them wait too long“. Um überzeugend auf die Teilnehmer wirken zu können, benötigt ein TSO-Coach eine hohes Maß an Aufrichtigkeit und Ehrlichkeit: Dies sind „Kerneigenschaften in diesem Geschäft“, so eine Beraterin.

4.5 „It’s not a three years holiday“ – zusammenfassende Bewertung

Die 15-jährige Entwicklung von den Anfängen bis hin zur TSO ist durch verschiedene Entwicklungsmöglichkeiten und -barrieren gekennzeichnet. Auf der einen Seite gibt es eine kontinuierliche Weiterentwicklung von Projekt zu Projekt, auf der anderen Seite lassen sich auch Inkonsistenzen identifizieren, die sich über einzelne Entwicklungsstufen, von Division P bis TSO, fortschreiben. Insofern steht die Restrukturierungspraxis bei Telia zwar auch, aber nicht nur für erfolgreiches „Lernen aus Erfahrung“ (Diedrich / Bergström 2006a). Er steht gleichzeitig für die Tendenz, auf eingeschlagenen Pfaden zu verharren, auch wenn sich diese als ineffizient erwiesen haben. Daher sollen im Folgenden die Schlussfolgerungen von Diedrich und Bergström mit dem Konzept der Entscheidungskorridore (Ortmann 1990) ergänzt werden, womit die Grenzen einer kontinuierlichen, positiven Weiterentwicklung markiert werden.

Das TSO-Vermittlungskonzept geht in seinen Grundzügen auf das erste Vorgängermodell, der Abteilung P aus dem Jahr 1992, zurück. In den Folgeprojekten wurden einige Verbesserungen am Konzept vorgenommen, wie z.B. die Synchronisation von Beschäftigungszeiten mit den angebotenen Maßnahmen. Eine der entscheidenden Verbesserungen aus Sicht von Diedrich und Bergström lag in der Einführung von Kooperationsstrukturen zwischen lokalem Management mit den Mitarbeitern von Omställning in Fragen des Personalabbaus (vgl. Abschnitt 4.3.4). Durch die Einführung dieser internen Beratung wurde eine „canonical community-of-practice“ geschaffen (Diedrich / Bergström 2006a: 25 in Anlehnung an das Konzept von Brown und Duguid 1991). Diedrich und Bergström betonen die Rolle von offiziellen internen Experten, die mit ihrer Erfahrung die Praxis vor Ort mit entwickeln; durch die Funktion von Omställning als „Beratungsabteilung“ des örtlichen Managements ist die Funktion formell und dauerhaft angelegt und damit „kanonisiert“. Damit habe Telia günstige Bedin-

gungen für intra-organisationales Lernen in Bezug zu Restrukturierungen geschaffen (Diedrich / Bergström 2006a: 14).

Darüber hinaus kommen Diedrich und Bergström zu dem Schluss, dass Telia insgesamt für den Aufbau einer hohen Expertise und Kompetenz in der Organisation von Personalabbau-Prozessen steht. Diese Qualität ist das Ergebnis des langjährigen Prozesses von Restrukturierungen seit 1992. Die Autoren sehen beides – sowohl den Prozess als auch das Resultat der Entwicklung – positiv. Es ergibt zusammen die „alltägliche Organisation“ von Restrukturierungen, deren Ausdruck und Mittel die Abteilung TSO ist:

“[The] focus shifted from treating workforce reduction as something taking place occasionally in crisis situations towards understanding it as part and parcel of everyday organising, a ,restructuring practice’ at Telia“ (Diedrich / Bergström 2006a: 3).

Auch die vorliegende Fallstudie zeigt, dass die Abteilung Omställning nur aus der Geschichte des Unternehmens und seines Personalabbaus zu verstehen ist. Das Argument von Diedrich / Bergström, dass die gute Praxis in Telia mit einem organisationalen Lernprozess und der Schaffung von „communities of practice“ zusammenhängt, wird dabei erweitert. An dieser Stelle wird argumentiert, dass die Entwicklung hin zu TeliaSonera Omställning auch von historischen Ereignissen – Zufälligkeiten, wenn man so will – und Entwicklungspfaden geprägt ist; sie findet in „Entscheidungskorridoren“ statt, die die ständige Weiter-Entwicklung leiten und begrenzen (Ortmann u.a. 1990). Im Rahmen dieser Grenzen können kollektive Prozesse dabei sowohl positiv wirken (im Sinne eines „Developing Restructuring Practice“ von Diedrich / Bergström), sie können aber auch zu einem Verharren in ineffizienten Regeln und Normen oder zu Lock-In-Effekten (Ackermann 2003) führen.

Die Abhängigkeit des Gesamtsystems von einzelnen Entwicklungspfaden wird an folgenden Beispielen deutlich, die bestimmte Eigenschaften von TSO aufgreifen.

- Die für TSO typische Koppelung von Outplacement mit interner Vermittlung kann als „Präjudizierung heutiger durch vergangene Entscheidungen“ (Ortmann 1990: 66) gelten; sie geht auf die Abteilung P zurück, deren Aufgabenstellung die Neu-Verteilung sämtlicher Telia-Beschäftigter war. Die heutige Basis des TSO-Ansatzes kann als Fortführung des institutionellen Rahmens eines konzeptionell allerdings sehr unterschiedlichen Projekts interpretiert werden. Die „Vorwelt“ der Organisation“ (ebd.) in Form von Abteilung P hat schließlich zu einem System geführt, das sich außerordentlich positiv für die Effektivität des TSO-Ziels, Personal ohne Kündigungen abzubauen, auswirkt.
- Auf der anderen Seite finden sich auch Regulierungen, die sich beharrlich durch mehrere Stufen der Entwicklung ziehen, obwohl sie sich negativ auf die Vermittlung der Teilnehmer auswirken. Eine davon ist das Rückkehrrecht der Teilnehmer, d.h. die Garantie, nach Ablauf von drei Jahren in die Vor-Abteilung zurückkehren zu können. Diese formale Si-

cherheit besitzt keine praktische Relevanz. Das Recht, zurückzukehren, täuscht die Existenz eines Arbeitsplatzes in der alten Abteilung vor, führt aber faktisch zur Kündigung: eine dauerhafte Rückkehr gilt als unmöglich. Die Desillusionierung in Bezug auf die Rückkehr ist damit einer der Inhalte der Gespräche der Coaches mit den Teilnehmern; eine widerspruchsfreie, „ehrliche“ Lösung würde die Arbeit erleichtern. Die Abkehr vom Rückkehrrecht wäre nur in Verhandlung mit den Gewerkschaften zu erzielen, die vom derzeitigen Status profitieren. Aus ihrer Perspektive bedeuten Rückkehrrecht und hohe formale Sicherheit einen Verhandlungserfolg, weshalb sie nicht davon abrücken werden. In dieser Hinsicht kann die TSO-typische, tarifliche Basis als restringierende Struktur auf das Handeln verstanden werden. Sie zeigt zudem, dass im Fall von Interessenkonflikten nicht mit dem Entstehen von „communities of practice“ gerechnet werden kann – obwohl die Vertreter der Gewerkschaften in einem wöchentlichen Austausch und damit in einem engen Kontakt zum Management von TSO stehen.

- Eine ähnliche Konstellation findet sich bezüglich der vergleichsweise hohen Aufenthaltsdauer von drei Jahren: Auch dieser formal hohe Schutz wirkt für einen Großteil der Teilnehmer und ihre Vermittlung eher hemmend. Da der zeitliche Druck fehlt, ist aus Sicht der Coaches gerade die Anfangsaktivität der Teilnehmer gering. Dazu kommt, dass den Teilnehmern systematisch das Gespür dafür fehlt, dass ihre individuelle Vermittlungsfähigkeit mit der Dauer des Verbleibs in TSO rasch sinkt. Wie im voranstehenden Spiegelstrich hängt auch hier die Umsetzung der (zum Teil wünschenswerte) Verkürzung von tariflichen Auseinandersetzungen ab⁶¹.
- Eine hohe Persistenz zeigt die obligatorische IT-Qualifizierung, die jeder Teilnehmer durchläuft. Sie geht ebenfalls auf die Division P zurück und wurde ursprünglich eingeführt, um der Anforderung der „shifting competencies“ Rechnung zu tragen: Die Lücke zwischen Angebot und Bedarf an IT-Qualifikationen sollte durch eine breit angelegte Qualifizierungsmaßnahme geschlossen oder zumindest verkleinert werden. Auch wenn „Kompetenzentwicklung“ noch im Titel des Tarifvertrags steht: In Umstellung spielt der Anspruch des Ausgleichs von Qualifizierungen nur noch eine untergeordnete Rolle. Die Effektivität der Qualifizierungen „mit der Gießkanne“ gilt als eingeschränkt, ferner stimmt die verpflichtende Durchführung einer fachlichen Qualifizierung nicht mit den Leitlinien des Coaching-Ansatzes überein. Auch für Bewerbungen auf dem externen Arbeitsmarkt können die TSO-internen „shifting competencies“ nicht die IT-Qualifizierungen begründen; außerdem zeigt TSO, dass Qualifizierungsaktivitäten vor allem dann eine hohe Effektivität entfalten, wenn sie maßgeschneidert und arbeitsplatzbe-

zogen durchgeführt werden; dies gilt für den internen wie den externen Arbeitsmarkt gleichermaßen.

- Auf der anderen Seite besitzt TSO in Folge langjähriger, kollektiver Lernprozessen eine hohe Reife. Ein gutes Beispiel dafür ist Beratungsfunktion von Omställning gegenüber dem lokalen Management, die die Diedrich / Bergström als Positivbeispiel für eine „community of practice“ identifizieren (2006a: 25). Der Vergleich mit anderen Fällen innerhalb des WEGA-Projekts legt allerdings den Schluss nahe, dass Beratung, Begleitung und organisationales Lernen nur auf der Grundlage funktionieren (d.h., vom lokalen Management angenommen werden), dass TSO sich in der Personalauswahl vor Ort heraushält. TSO verzichtet auf die Wahrnehmung substantieller Eigeninteressen – und tangiert damit nicht die Ressourcen der Abteilungsleitungen⁶². Vor diesem Hintergrund steht der Leitsatz „Hilfe zu Selbsthilfe“ – auf den die Nicht-Einmischung letztlich zurückgeht – im engen Zusammenhang mit der Beratungsfunktion von TSO gegenüber dem Management. Der Vorsatz, sich möglichst wenig einzumischen, bildet eine Basis für das gesamte System.

Der Erfolg von Telia geht damit, wie Diedrich und Bergström feststellen, auch auf langjährige Lernprozesse der Gesamtorganisation zurück; und es scheint, als habe man bewusst auf bestimmte Eingriffsrechte verzichtet, um die Entwicklung einer Restrukturierungspraxis auf hohem Niveau zu ermöglichen. Auch der Vergleich von Telia mit den anderen Fallstudien zeigt: Es ist die Entscheidungsfreiheit des Abteilungsmanagements in Fragen der Personalauswahl, die den Erfolg von Telia im organisationalen Lernen begründet – er geht allerdings aufgrund der Logik der Personalauslese zu Lasten der Effektivität interner Vermittlungen.

„Lösungen tun sich in dem Maße schwer, wie sie bestehende Ressourcen- und Machtverteilungen tangieren“, schreibt Ortmann (1990: 67). Mit diesem Satz lassen sich im Fall Telia sowohl der Erfolg als auch der Misserfolg, sowie die „Lock-Ins“ auf Basis der Tarifverträge, erklären. Insgesamt zeigt Telia damit, dass sich Einrichtungen zur Gestaltung interner Arbeitsmärkte nicht allein im Rahmen von Lern-Prozessen entwickeln. Mit diesem Ansatz allein würde man zu kurz greifen. Viele Eigenschaften gehen auf historische Ereignisse und vorherige Weichenstellungen zurück; die Entwicklung entlang vorgezeichneter Bahnen, die die Reichweite von Entscheidungen begrenzen und in Einzelaspekten eine kontinuierliche Verbesserung des Vermittlungsgeschäfts verhindern.

⁶¹ Für Teilnehmer mit psychischen Erkrankungen gelten die drei Jahre nach Ansicht der Coaches eher als Vorteil; für diese nicht unerhebliche Gruppe von Teilnehmern geht es zunächst um die Wiederherstellung einer grundsätzlichen Beschäftigungsfähigkeit, die viel Zeit braucht.

⁶² Wie komplex die Situation wird, wenn die Freiheit der Abteilungen in der Personalauswahl eingeschränkt werden soll, um die abteilungsübergreifende Mobilität zu erleichtern, zeigt insbesondere der Fall MHH.

5 Ausblick

Der vorliegende Bericht dokumentiert drei ausgewählte Fallstudien des WEGA-Projekts und gibt damit einen ersten Eindruck von der heterogenen „Landschaft“ unternehmensinterner Arbeitsvermittlung. Vor dem Hintergrund einer explorativen Darstellung wurden drei Fälle ausgewählt, die ein möglichst breites Spektrum des Gegenstands abbilden (vgl. Abschnitt 1.4). Eine zusätzliche Variation erfuhr die Fallauswahl durch den Rückgriff auf ein Beispiel aus dem Ausland: Die Abteilung Omställning des schwedischen Unternehmens TeliaSonera AB.

Auch wenn die ersten drei Fälle des Projekts noch keine umfassende (End-)Auswertung zulassen, wird im Folgenden eine erste Bewertung der Internen Arbeitsmärkte zu verschiedenen Aspekten vorgenommen.

Unternehmensinterne Arbeitsvermittlung – Flexicurity im Unternehmen

Trotz der beschriebenen Unterschiede besitzen die Fälle ein gemeinsames Merkmal: Die unternehmensinterne Arbeitsvermittlung bildet in allen drei Fallstudien eine personalpolitische Alternative zu externen Maßnahmen; sie bezweckt, wenn auch auf unterschiedliche Weise, die Vermeidung von Entlassungen.

- In den Fallbeispielen aus Hannover und Hamburg sind die Internen Arbeitsmärkte das zentrale Instrument, um einen bereits bestehenden Schutz vor betriebsbedingter Kündigung auf hohem Niveau fortzuführen. Die beiden Fälle zeigen, dass Interne Arbeitsmärkte auf innovative und effektive Weise Beschäftigung sichern können, insbesondere vor dem Hintergrund sich verändernder institutioneller Rahmenbedingungen und eines wachsenden Drucks auf die Personalbudgets und -haushalte.
- TeliaSonera unterscheidet sich von den genannten Fallbeispielen hauptsächlich darin, dass in dem schwedischen Unternehmen Kündigungen nicht ausgeschlossen sind; es gibt eine Offenheit zum externen Arbeitsmarkt. Aber auch, wenn der formale Schutz nicht das Niveau der deutschen Fälle erreicht, wird durch die bemerkenswerte Kombination von „Re-deployment“ und Beschäftigtentransfer in den externen Arbeitsmarkt ein außerordentlich hoher faktischer Schutz vor den Risiken des Arbeitsplatzverlustes sichergestellt.

Das vorliegende Papier zeigt damit, dass die Sicherung von Beschäftigung *die* Kernfunktion der internen Arbeitsvermittlung ist: Bei unterschiedlichen Ausgangslagen bildet sie auf verschiedene Weise unternehmensinterne „institutionelle Arrangements, in denen ‚Flexicurity‘, d.h. Flexibilität und Sicherheit auf Teilarbeitsmärkten verwirklicht wird“ (Schmid 2004: 35). Wir haben anfangs geschildert, dass dem Konzept der Übergangsarbeitsmärkte die Funktion

eines normativen Leitbilds zukommt (vgl. Abschnitt 1.2), die Fallbeschreibungen haben gezeigt, dass die hier dargestellten Internen Arbeitsmärkte in ihrer Ausgestaltung und Wirkung das Konzept von Übergangsarbeitsmärkten innerhalb von Unternehmen und Verwaltungen verwirklichen.

Starke Mitbestimmung – eine zentrale Bedingung Interner Arbeitsmärkte

In diesem Zusammenhang sind die Entstehungsgeschichte der Internen Arbeitsmärkte und die Rolle der Mitbestimmung bemerkenswert. In den Fallbeispielen sind die Internen Arbeitsmärkte Ergebnisse von Verhandlungen zwischen den Betriebsparteien bzw. Tarifpartnern und sind eingebettet in ein „Gesamtpaket“ aus Beschäftigungssicherheit und erhöhten Anforderungen an die Mobilitätsbereitschaft der Beschäftigten. Auslöser der Verhandlungen waren stets mehr oder weniger drastische Veränderungen der Rahmenbedingungen, wenn man etwa an die sektorale Krise des Telekommunikationsmarktes (TeliaSonera) denkt oder an die Neuordnung der Krankenhausfinanzierung (MHH Hannover). Druck auf die Personalkosten und Arbeitsplatzabbau ist eine notwendige Bedingung für Interne Arbeitsmärkte; die hinreichende Bedingung, so zeigen die untersuchten Fälle, ist eine funktionierende Mitbestimmung sowie eine starke Verhandlungsposition der Betriebs-/Personalräte bzw. Gewerkschaften. Dazu kann auch eine Konstellation gehören, in der es neben den Arbeitnehmervertretern weitere betriebliche Akteure gibt, mit denen diese eine Koalition für die Einrichtung eines Internen Arbeitsmarktes eingehen können – wie etwa in der Medizinischen Hochschule Hannover, wo neben dem Personalrat auch die Abteilung Personalentwicklung daran ein Interesse hatte.

Interessendivergenz bei der Personalauswahl – ein Basisdilemma der internen Arbeitsvermittlung

Inwiefern die innerbetriebliche Verbindung von Flexibilität und Sicherheit in der Praxis gelingt, so eine Hypothese des Projekts, hängt im Einzelfall maßgeblich von der Ausgestaltung des Internen Arbeitsmarkts ab. Ein wichtiges Suchfeld des WEGA-Projekts ist daher die Organisation Interner Arbeitsmärkte; das Projekt zielt auf die Identifikation von Organisationsmodellen interner Vermittlungsprozesse. Es geht um die Frage, welche Organisationsformen sich günstig auf die Vermittlung auswirken, welche Hindernisse der Organisation von Vermittlungsprozessen entgegenstehen und wie diese überwunden werden können. Der vorliegende Bericht wird auf diese Fragen keine abschließenden Antworten geben, benennt aber Hypothesen und zeigt Richtungen auf, welche die weitere Forschungsarbeit des WEGA-Projekts einschlagen muss.

Wenn es um abteilungsübergreifende Mobilität geht, ziehen die verantwortlichen Akteure im Unternehmen / in der Verwaltung nicht zwangsläufig an einem Strang; dies ist ein Ergebnis, dass sämtliche Fallstudien des WEGA-Projekts zeigen. Obwohl die abteilungsübergreifende

Vermittlung von Beschäftigten aus der Perspektive der Gesamtorganisation rational erscheint, sind die Interessen der einzelnen Akteure, die an diesem Prozess beteiligt sind, in wesentlichen Punkten gegenläufig. Dieser Widerspruch lässt sich als Basisdilemma der internen Arbeitsvermittlung bezeichnen. Es manifestiert sich, wenn beim Stellenabbau (einerseits) und bei Stellenbesetzungsprozessen (andererseits) Personal ausgewählt werden muss; die beteiligten Akteure sind (1) die Personalverantwortlichen der Abteilungen, die Personal abgeben, (2) die Personalentscheider in den aufnehmenden Abteilungen und (3) das für die Vermittlung verantwortliche Personal des Internen Arbeitsmarkts.

- (1) Falls es nicht um die Schließung einer ganzen Organisationseinheit geht, finden in den Personal abgebenden Abteilungen Auswahlprozesse statt, für die in der Realität Leistungskriterien maßgeblich sind und die sich als Negativauswahl charakterisieren lassen. Es ist das Interesse der Personalverantwortlichen – und dementsprechend handeln sie nach Möglichkeit – die Mitarbeiter, von denen sie sich die höchste „Performance“ für ihre jeweilige Abteilung versprechen, zu halten und sich von den weniger leistungsstarken Beschäftigten zu trennen, also an den Internen Arbeitsmarkt abzugeben.
- (2) Die zweite Auswahlentscheidung findet auf der Seite der Personalverantwortlichen statt, die Bedarf nach Arbeitskräften haben. Hier gibt es verschiedene Ausgangs- und Interessenlagen:

a) *Die Einstellung soll möglichst aus einem Bewerberkreis erfolgen, der über die Grenzen der eigenen Organisation hinausgeht.* Die Abteilungsleitungen verfolgen im Allgemeinen das Ziel, bei Stellenbesetzungen aus einem möglichst großen Kreis von Bewerbern auswählen zu können und die Einstellungsentscheidung anhand von Leistungskriterien zu treffen. Die Interviews zu den Fallstudien haben ergeben, dass viele Abteilungsleiter der Meinung sind, die besten Chancen zu haben, passendes und leistungsfähiges Personal zu finden, wenn sie bei Stellenbesetzungen auf den externen Arbeitsmarkt zurückgreifen könnten. In allen drei Fallstudien dieses Berichts blockieren allerdings Verordnungen von Einstellungsstopps, die nur wenige Ausnahmetatbestände kennen, die Möglichkeit, Personal vom externen Arbeitsmarkt zu rekrutieren.

b) Wenn bei Stellenbesetzungen der Kreis der Bewerber auf den „Personalpool“ des Internen Arbeitsmarkts beschränkt wird, ist dies aus Sicht der Personal aufnehmenden Abteilungen aus zwei Gründen suboptimal: Es schränkt den Kreis der Bewerber ein und dazu noch auf einen Kreis von Personen, die die Personalverantwortlichen – weil sie die Auswahlprozesse der abgebenden Abteilungen aus eigener Erfahrung antizipieren – nicht für die Leistungsfähigsten halten. Es ist ihnen klar, dass die Negativauswahl, die dort mit hoher Wahrscheinlichkeit durchgeführt wurde, ihrem eigenen Interesse an einer Bestenauswahl diametral entgegensteht.

c) *Die freie Stelle soll durch abteilungsinternes Personal besetzt werden.* Bei den Interviews für die vorliegenden Fallstudien wurde der Interne Arbeitsmarkt auch im Zusammenhang mit abteilungsinternen, vertikalen Aufstiegsketten thematisiert. Abteilungsleiter haben ein Interesse daran, Karrierewege innerhalb der Abteilung für „verdiente“ eigene Mitarbeiter, denen eine hohe Entwicklungsfähigkeit zugeschrieben wird, offen zu halten. Vor diesem Hintergrund lassen sich Abteilungen als interne Arbeitsmärkte im Sinne von Doeringer / Piore (1971) verstehen, in denen (interne) Karrierewege mit dauerhaften, formellen oder informellen Regeln gesteuert werden; dies gilt besonders für (bislang) relativ geschlossene Abteilungen, die traditionell nur eine begrenzte Anzahl von „ports of entry“ besitzen. Die abteilungsübergreifende Arbeitsvermittlung durch den Internen Arbeitsmarkt hat für dieses institutionelle Gefüge weitreichende Konsequenzen; sie bedeutet einen Eingriff von außen in das bestehende Regelsystem des abteilungsinternen Arbeitsmarkts. Aufstiegsketten und darauf aufbauende Karriereplanungen werden unsicher und (formell oder informell) vereinbarte individuelle Laufbahnen verlieren ihre bisher vorhandene Verbindlichkeit, wenn frei werdende Stellen durch Bewerber des Internen Arbeitsmarktes – und nicht nur durch solche der eigenen Abteilung – besetzt werden können. Vertikale Aufstiegsversetzungen und horizontale Mobilität geraten miteinander in Konflikt. Die Fallstudienresultate stützen damit die Feststellung von Hentze (1986: 390), dass „Laufbahnlinien [...] eine gewisse Starrheit auf[weisen], die die Flexibilität im Personaleinsatz hemmen können“ (vgl. auch Ostermann 1982: 350).

- (3) Der Interne Arbeitsmarkt bildet in diesem Prozess einen eigenen, dritten Akteur. Sein Ziel ist die Förderung von *abteilungsübergreifender* Mobilität: Er soll Beschäftigte, deren Stelle wegfällt, auf freie Stellen vermitteln, und zwar über unternehmensinterne Grenzen hinweg. Damit steht er nicht allein vor der schwierigen Aufgabe, die entgegenstehenden Interessen von abgebenden und aufnehmenden Abteilungen in Einklang zu bringen oder zu überwinden. Es geht darüber hinaus um die Frage, welcher Akteur im Betrieb die „ports of entry“ und die des „exit“ kontrolliert. Neben den Sachfragen der Personalauswahl können dem Funktionieren des IAM auch handfeste Machtinteressen und kulturelle Gegebenheiten entgegenstehen. Die Falldarstellungen aus Hannover und Hamburg zeigen derartige Konflikte. Die Organisation des Internen Arbeitsmarkts ist zwangsläufig mit einem Verlust an Entscheidungsspielräumen bei den Abteilungsleitern verbunden: Einstellungstopps zum Beispiel – deren Existenz eine zentrale Voraussetzung dafür ist, dass das interne Vermittlungsgeschäft funktionieren kann – stoßen deshalb auf wenig Gegenliebe in den Abteilungen (und können – nebenbei bemerkt – erhebliche Kreativität freisetzen, um durch Sondergenehmigungen doch noch Ausnahmen zu erlangen). Aber auch andere Re-

geln, die mit Internen Arbeitsmärkten verbunden sind, können vor Ort in den Abteilungen als ungerechtfertigte Einmischung empfunden werden – und dort zu Versuchen führen, die Autonomie in Personalentscheidungen zu wahren.

Risiko Abschiebebahnhof

In den Fallstudien – insbesondere zum IAM und zu PIA – wurde herausgearbeitet, welches Risiko besteht, wenn es dem Internen Arbeitsmarkt nicht gelingt, die Personalauswahl der abgebenden Abteilungen zu beeinflussen: Er droht zu einem „innerbetrieblichen Abschiebebahnhof“ (Köhler u.a. 1989: 227) zu werden und dazu beizutragen, dass sich ein internes Randsegment herausbildet.

An dieser Stelle ist es lohnenswert, in segmentationstheoretische Arbeiten zu schauen. So haben Köhler u.a. bereits 1989 die Gefahren benannt, die auch die Fallstudien deutlich machen: Bleibt die Personalauswahl unbeeinflusst, „[...] bildet sich häufig eine Negativselektion heraus. Von Umsetzung betroffen sind in erster Linie als wenig qualifiziert und motiviert eingeschätzte Arbeitskräfte oder sogenannte Querulanten, die dann häufig ohne Aufstiegschancen im Betrieb hin- und hergeschoben werden. Diese Gruppe von Arbeitskräften bildet dann die von uns so bezeichnete 'Bugwelle', die durch fortlaufende Rationalisierungsprozesse entsteht und verfestigt wird“ (ebd.). Köhler u.a. empfehlen, die von ihnen identifizierte Bugwelle durch soziale Kriterien und generelle Richtlinien die Leistungsorientierung bei der Personalauswahl abzuschwächen und so ihr Entstehen präventiv zu verhindern.

Allerdings machen die Falldarstellungen deutlich, dass der Erfolg eines solchen Lösungsvorschlags von vielen Faktoren abhängt und er von daher nicht einfach durchzusetzen ist. „Institutioneller Wandel ist ein komplizierter Vorgang“ (North 1992: 7). Das bestätigen die vorliegenden Fallstudien für die Regeln und Regeländerungen in der Personalauswahl.

Grenzen der innerbetrieblichen Regulierung

Die Fälle in diesem Bericht stehen für verschieden Modelle, mit denen Internen Arbeitsmärkte dem beschriebenen Basisdilemma in der unternehmensinternen Vermittlung begegnen. Fest steht, dass für das Funktionieren Interner Arbeitsmärkte Regeln einen zentralen Stellenwert besitzen; die wichtigsten Beispiele sind der Einstellungsstopp vom externen Arbeitsmarkt und die Pflicht, den Internen Arbeitsmarkt in den Prozess der Stellenausschreibungen einzubeziehen. Hierzu bestehen in allen drei Fällen klare Vorgaben.

Untersucht man die Fallbeispiele hinsichtlich der Regelungsintensität der Personalauswahlprozesse, zeigen sich grundlegende Unterschiede, die man zwei Philosophien zuordnen kann.

- Eine „radikale“ Lösung wird im schwedischen Beispiel TSO gewählt. Bei TeliaSonera verzichtet man auf eine direkte Einflussnahme auf die Auswahlprozesse bei Personalab-

bau und Einstellungen. Der Vorteil dieser Vorgehensweise liegt auf der Hand. Der wichtigste ist, dass die Entscheidung über die Personalselektion in den Händen der Abteilungsleiter bleibt. Da ihr Entscheidungsspielraum nicht tangiert wird, beinhaltet dieser Ansatz nur wenig Konfliktpotenzial zwischen dem Internem Arbeitsmarkt und dem Personalmanagement „vor Ort“. Der (theoretische) Nachteil liegt darin, dass die vom Personalabbau betroffenen Beschäftigten eine relativ geringe Beschäftigungs- und Vermittlungsfähigkeit für den Telia-internen Arbeitsmarkt besitzen, die nicht nur auf Leistungskriterien beruht, sondern auch auf Zuschreibungen seitens des Personal aufnehmenden Managements. Diesem Problem begegnet der IAM bei Telia erfolgreich mit der Outplacement-Option: Den Beschäftigten, die nur wenig Chancen haben, auf dem internen Arbeitsmarkt vermittelt zu werden, werden Transfermaßnahmen auf den externen Arbeitsmarkt angeboten. So entsteht zwar durch „unbeeinflusste“ Negativselektion – der ja kein Riegel vorgeschoben wird – die von Köhler erkannte „Bugwelle“, sie verfestigt sich aber nicht, sondern wird durch effektives Outplacement der betreffenden Beschäftigten permanent „abgeschmolzen“.

- Die Fallbeispiele aus Hamburg und Hannover zeigen im Kontrast zu TeliaSonera, dass es – bei einem Verzicht auf die Outplacement-Option – nur dann möglich ist, die Herausbildung eines innerbetrieblichen Randsegments zu vermeiden, wenn in irgendeiner Form – sei es durch Regeln oder durch negative Anreize – Einfluss auf die Personalauswahl genommen wird.

Die Fallstudien über PIA und den IAM der MHH machen aber auch die begrenzte Wirksamkeit von Regeln deutlich. Zur Durchsetzung von Interessen, die ihnen entgegenstehen, werden sie häufig missachtet oder trickreich umgangen. Die Untersuchung zeigt, dass ihre Effektivität von verschiedenen Faktoren abhängt:

- Die Einführung eines Internen Arbeitsmarkts bedeutet die Neuverteilung von Entscheidungsmacht über die personellen Zu- und Abgänge in Abteilungen. „The process of selection is also a process of rejection. Decisions are made in favour of certain individuals but at the same time against others“ (Kerr 1954). Mit der Einführung von Internen Arbeitsmärkten wird die Frage aufgeworfen, wer die Kontrolle über Personalentscheidungen hat und damit „seine“ Kandidaten – anstelle derer, die von der anderen Seite favorisiert werden – auf offene Stellen platzieren kann. Hierbei spielen auch kulturelle Faktoren eine Rolle. So kann zum Beispiel auf Seiten der Abteilungsleiter die Befürchtung ausgeprägt sein, einen Statusverlust zu erleiden.
- Dazu gehört ebenfalls die Vorgeschichte des Internen Arbeitsmarkts. Gibt es Vorgängermodelle und Erfahrungen, auf die zurückgegriffen werden kann? Und sind die Teilar-

beitsmärkte im Unternehmen bzw. der Verwaltung offen und durchlässig? Wie die Fallbeispiele zeigen, bietet eine Tradition starker abteilungsübergreifender Mobilität gute Voraussetzungen für die Implementation von Regeln zum Internen Arbeitsmarkt; das „Gespenst“ Interner Arbeitsmarkt kann dann in der Praxis seinen Schrecken verlieren.

- Alle drei Fälle zeigen, dass Anreizsysteme eine entscheidende Rolle spielen. Konkrete Anreize der internen Arbeitsmärkte sind dabei gezielte Qualifizierungen und vor allem das Angebot an aufnehmende Abteilungen, Einstellungen mit einer Entlastung ihres Personalbudgets zu verbinden.
- Ein weiterer für die Effektivität des Regelwerks ausschlaggebender Faktor ist schließlich, dass eine starke „Vermarktlichung“ der Gesamtorganisation, etwa durch Budgetierung oder Leistungskennzahlen, im Widerspruch zur beschriebenen Einflussnahme steht und deshalb ebenfalls die Kooperationsbereitschaft senken kann.

Die Fälle zeigen insgesamt, dass die Funktionsweise Interner Arbeitsmärkte von den Kalkülen zahlreicher Akteure mit bestimmt wird. Zwar ist die Einführung neuer Prozesse immer von der Erwartung einer Verbesserung für die Gesamtorganisation geleitet, „in ihrem konkreten Verlauf und letztendlichen Erfolg aber ganz wesentlich von den Strategien und Machtspielen der beteiligten Akteure abhängig“ (Wachtler 2000: 228). Die Fälle zeigen dieses Spannungsfeld aus der Perspektive der internen Arbeitsvermittlung. Die Handlungskonzepte zur Gestaltung interner Arbeitsmärkte sind vor allem dann Erfolg versprechend, wenn sie die Interessen und das konkrete Verhalten der Akteure hinreichend berücksichtigen. Dazu ist ein ausgewogenes System von Regeln und Anreizen notwendig, reicht aber allein nicht aus, denn Interne Arbeitsmärkte benötigen interne Macht. Sie sind auf die Rückendeckung durch die Verwaltungs- oder Unternehmensspitze angewiesen, um ihre Regeln und ihre Interessen effektiv durchsetzen zu können.

6 Literatur

- Ackermann, Rolf**, 2003: Die Pfadabhängigkeitstheorie als Erklärungsansatz unternehmerischer Entwicklungsprozesse. In: Schreyögg, Georg / Sydow, Jörg (Hrsg.): Strategische Prozesse und Pfade. Wiesbaden: Gabler, Managementforschung 13, S. 225-255.
- Ahlers, Elke**, 2004: Beschäftigungskrise im öffentlichen Dienst? In: WSI-Mitteilungen, H. 2, S. 78-83. [Volltext](#)
- Arthur, W. Brian**, 1988: Self-reinforcing mechanisms in economics. In: Anderson, Philip / Arrow, Kenneth J. / Pines, David (Eds.): The economy as an evolving complex system. Redwood City, California: Addison Wesley, Santa Fe Institute Studies in the Sciences of Complexity 5, pp. 28-31.
- Atkinson, John**, 1984: Manpower strategies for flexible organisations. In: Personnel Management 16, August, pp. 28-31.
- Bellmann, Lutz / Düll, Herbert / Kühl, Jürgen / Lahner, Manfred / Lehmann, Udo**, 1996: Flexibilität von Betrieben in Deutschland * Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 1993-1995. Beitrag zum OECD-Projekt "Flexible Enterprise". Nürnberg: IAB, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung ; 200. [Abstract](#)
- Berggren, Christian / Laestadius, Staffan**, 2003: Co-development and composite clusters - the secular strength of Nordic telecommunications. In: Industrial and Corporate Change 12, pp. 91-114.
- Bogumil, Jörg / Kibler, Leo**, 1998: Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse. In: Managementforschung 8, S. 123-149.
- Braun, R.**, 2002: Hamburg. In: Unterausschuss "Allgemeine Verwaltungsorganisation" des Arbeitskreises VI der Innenministerkonferenz (Hrsg.): Aktivitäten zur Staats und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund. Magdeburg: Ministerium des Innern Sachsen-Anhalt, S. 75-85.
- Brunsson, Nils**, 1985: The irrational organization: irrationality as a basis for organizational action and change. Chichester (u.a.): Wiley.
- Bundesagentur für Arbeit, Agentur Hamburg**, 2007, Arbeitsmarktreport. Der Arbeitsmarkt im Bezirk der Agentur für Arbeit Hamburg, Monatsbericht März 2007.
- Buttler, Friedrich / Walwei, Ulrich**, 1990. Effizienzwirkungen des Kündigungsschutzes. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) 23, S. 386-393. [Volltext](#)
- Carstensen, Vivian**, 1999: Alternative Flexibilisierungsstrategien der Beschäftigung. Diskussionspapier 229. Hannover: Universität, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Institut für Quantitative Wirtschaftsforschung. [Volltext](#)
- Diedrich, Andreas / Bergström, Ola**, 2006a: Developing restructuring practice – workforce reduction at a large Swedish telecommunications company. IMIT report. Göteborg: University, School of Business, Economics, and Law / Institute of Management of Innovation and Technology (IMIT). MIRE-report 39321. Göteborg: University.
- Diedrich, Andreas / Bergström, Ola**, 2006b: The Job Security Councils in Sweden. IMIT report. Göteborg: University, School of Business, Economics, and Law / Institute of Management of Innovation and Technology (IMIT). [Volltext](#)
- Doeringer, Peter. B. / Piore, Michael J.**, 1971: Internal labour markets and manpower analysis. Lexington, Mass : Heath.
- Erlinghagen, Marcel**, 2005: Die mobile Arbeitsgesellschaft und ihre Grenzen: zum Zusammenhang von Arbeitsmarktflexibilität, Regulierung und sozialer Sicherung. In: Kronauer, Martin / Linne, Gudrun (Hrsg.): Flexicurity: die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin: Ed. Sigma, S. 31-52.
- Flecker, Jörg**, 2005: Interne Flexibilisierung - Von der Humanisierungsvermutung zum Risikobefund. In: Kronauer, Martin / Linne, Gudrun (Hrsg.): Flexicurity: die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin: Ed. Sigma, S. 73-93.

- Goudswaard, Anneke / Nanteuil, Matthieu de**, 2000: Flexibility and working conditions: a qualitative and comparative study in seven EU member states. Hrsg.: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
ISBN 92-828-9767-2. [Volltext](#)
- Hamburg, Freie und Hansestadt**, 2002: Jesteburger Beschlüsse: Klare Ordnungsprinzipien für eine effiziente und effektive öffentliche Verwaltung. Presseerklärung vom 27.05.2002. [Volltext](#)
- Hanau, Peter**, 2005: Arbeitsrechtliche Bedingungen flexibler Beschäftigung. In: Kronauer, Martin / Linne, Gudrun (Hrsg.): Flexicurity: die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin: Ed. Sigma, S. 347-364.
- Hauknes, Johan / Smith, Keith**, 2002: Corporate governance and innovation in mobile telecommunications: how did the Nordic Area become a world leader? STEP-report R12 (Arbeitspapier des TSER-Projekts CGEP). Oslo/Maastricht: STEP Group, 2003. [Volltext](#)
- Hentze, Joachim**, 1986: Personalwirtschaftslehre 1. 3., neubearb. und erg. Aufl. Bern (u.a.) Haupt. ISBN 9783258035505.
- Herrwig, Ines et al.**, 2001: Personalentwicklung und interner Arbeitsmarkt. In: Bertelsmann Stiftung et. al.: Leitfaden Systematisches Beschäftigungs-Management. Hilfestellung für ein modernes Personalmanagement, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, S. 324-252. [Volltext](#)
- Hüning, Hasko / Stodt, Ulrike**, 1999: Regulierte Desintegration: Aspekte des internen Arbeitsmarkts bei der Deutschen Bahn AG. In: Nickel, Hildegard Maria / Völker, Susanne / Hüning, Hasko (Hrsg.): Transformation - Unternehmensorganisation - Geschlechterforschung. Opladen: Leske + Budrich, Geschlecht und Gesellschaft ; 22, S. 175-203.
- Kerr, Clark**, 1954: The balkanization of labor markets. Aus: Bakke, E. Wight (Hrsg.): Labor mobility and economic opportunity. Massachusetts : M.I.T. Press, S. 92-110.
- Kleining, Gerhard**, 1982: Umriß zu einer Methodologie qualitativer Sozialforschung. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 34, S. 224-253.
- Klein-Schneider, Hartmut (Hrsg.)**, 2003: Interner Arbeitsmarkt: Beschäftigung und Personalentwicklung in Unternehmen und Verwaltungen. Frankfurt am Main: Bund-Verl., Handbücher für die Unternehmenspraxis. ISBN: 978-3-7663-3489-3.
- Köhler, Christoph / Loudovici, Kai / Struck, Olaf**, 2007: Generalisierung von Beschäftigungsrisiken oder anhaltende Arbeitsmarktsegmentation? In: Berliner Journal für Soziologie 17, S. 387-406.
- Köhler, Christoph / Nuber, Christoph / Schultz-Wild, Rainer**, 1989: Rationalisierungsprozesse mit verdeckten Folgen. In: Köhler, Christoph; Preisendörfer, Peter (Hrsg.): Betrieblicher Arbeitsmarkt im Umbruch: Analysen zur Mobilität, Segmentierung und Dynamik in einem Großbetrieb. Frankfurt (u.a.): Campus-Verl., S. 209-231.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, 2006: Umsetzung der Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung: Europa soll auf dem Gebiet der sozialen Verantwortung der Unternehmen führend werden. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. KOM (2006) 136. Brüssel. [Volltext](#)
- Kronauer, Martin / Linne, Gudrun (Hrsg.)**, 2005: Flexicurity: die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin: Ed. Sigma. ISBN 978-3-89404-996-6.
- Lehndorff, Steffen (Hrsg.)**, 2006: Das Politische in der Arbeitspolitik: Ansatzpunkte für eine nachhaltige Arbeits- und Arbeitszeitgestaltung. Berlin: Ed. Sigma. ISBN 978-3-89404-534-0.
- Lindmark, Sven / Andersson, Erik / Johannson, Mattias / Nohlin, Erik**, 2004: Telecom dynamics: history and state of the Swedish telecom sector and its innovation system 1970 - 2003. Final report. VINNOVA Analysis VA 2004:04. Göteborg: Chalmers University of Technology. ISBN 91-85084-13-1. [Volltext](#)
- Littek, Wolfgang et al (Hrsg.)**, 1983: Einführung in die Arbeits- und Industriesoziologie. Frankfurt am Main: Campus-Verl. Campus-Studium ; 548. ISBN 3-593-32548-9.

- Meinefeld, Werner**, 2005: Hypothesen und Vorwissen in der qualitativen Sozialforschung. In: Flick, Uwe / Kardorff, Ernst von / Steinke, Ines (Hrsg.): Qualitative Forschung: ein Handbuch.. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch-Verl. Rowohlt's Enzyklopädie ; 55628, S. 265-275.
- Messerschmidt, Heidrun**, 2001: Mobilitätsbereitschaft und Mobilitätsverhalten ostdeutscher MitarbeiterInnen in der DB AG: "...ich habe versucht, die Leute von Ost nach West zu bekommen...". In: ZtG Bulletin, H. 22, S. 39-56. [Volltext](#)
- North, Douglass C.**, 1992: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen: Mohr. Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften ; 76. ISBN 3-16-146024-3 / 3-16-145848-6.
- Oechsler, Walter**, 1997: Personal und Arbeit: Einführung in die Personalwirtschaft unter Einbeziehung des Arbeitsrechts. 6. völlig überarb. und erw. Aufl. München (u.a.): Oldenbourg. ISBN 3-486-24060-9.
- Ortmann, Günther**, 1995: Formen der Produktion: Organisation und Rekursivität. Opladen : Westdt. Verl. ISBN 3-531-12669-5.
- Ortmann, Günther et al**, 1990: Computer und Macht in Organisationen: mikropolitische Analysen. Opladen : Westdt. Verl. Sozialverträgliche Technikgestaltung ; 15. ISBN 3-531-12183-9.
- Osterman, Paul**, 1982: Employment structures within firms. In: British Journal of Industrial Relations 20, pp. 349-361.
- Rehder, Britta**, 2003: Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland: Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel. Frankfurt am Main: Campus-Verl.. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung ; 48. ISBN 3-593-37372-6.
- Rose, Jens**, 2003: Zur Abgrenzung und zum Zusammenwirken interner und externer Arbeitsmärkte in der flexiblen Arbeitswelt. In: Klein-Schneider, Hartmut (Hrsg.): Interner Arbeitsmarkt: Beschäftigung und Personalentwicklung in Unternehmen und Verwaltungen.. Frankfurt am Main: Bund-Verl., S. 124-139.
- Schmid, Günther**, 1997a: Neue institutionelle Arrangements von Erwerbsarbeit: Übergangsarbeitsmärkte als neues Konzept der Vollbeschäftigung. In: Grenzdörffer, Klaus u.a. (Hrsg.): Neue institutionelle Arrangements für zeitgemäße Wohlfahrt. Pfaffenweiler: Centaurus Verl. Ökonomie und soziales Handeln ; 4, S. 90-108.
- Schmid, Günther**, 1997b: Übergangsarbeitsmärkte als neue Strategie der Arbeitsmarktpolitik. In: Fricke, Werner (Hrsg.): Jahrbuch Arbeit und Technik. Bonn: Dietz Nachf., S. 170-181.
- Schmid, Günther**, 2004: Soziales Risikomanagement durch Übergangsarbeitsmärkte. Discussion paper SP I 2004-110. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). [Volltext](#)
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Personalamt**, 2005: Personalmanagementbericht 2005. Hamburg. [Volltext](#)
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Personalamt**, 2006a: Personalbericht 2006, Bd. 1: Personalstrukturbericht. Blickpunkt Personal 3/2006. Hamburg. [Volltext](#)
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Personalamt**, 2006b: Personalbericht 2006, Bd. 2: Personalmanagementbericht. Blickpunkt Personal 3/2006. Hamburg. [Volltext](#)
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Personalamt**, 2007a: Verwaltungsreform, Blickpunkt Personal 2/2007. Hamburg. [Volltext](#)
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Personalamt**, 2007b: Personalbericht 2007, Bd. 1: Personalstrukturbericht. Blickpunkt Personal 3/2007. Hamburg. [Volltext](#)
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Personalamt**, 2007c: Personalbericht 2007, Bd. 2: Personalmanagementbericht. Blickpunkt Personal 3/2007. Hamburg. [Volltext](#)
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Strategie- und Expertenkreis Betriebliche Gesundheitsförderung**, 2004: Betriebliche Gesundheitsförderung – Hier: Eingliederungsmanagement für Langzeiterkrankte gemäß §84 SGB IX, Hamburg. [Volltext](#)
- Sengenberger, Werner**, 1987: Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten: die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich. Frankfurt am Main: Campus-Verl. ISBN 3-593-33824-6.

- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein**, 2007: Die Bevölkerungsentwicklung in Hamburg und Schleswig-Holstein im 3. Vierteljahr 2006. Statistischer Bericht AI1 – vj 3/06. Hamburg. [Volltext](#)
- Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein**, 2006: Monitor Wachsende Stadt: Bericht 2006, Hamburg. [Volltext](#)
- Struck, Olaf**, 2006: Flexibilität und Sicherheit: empirische Befunde, theoretische Konzepte und institutionelle Gestaltung von Beschäftigungsstabilität. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwiss. ISBN 978-3-531-15078-9.
- Struck, Olaf / Schröder, Tim**, 2006: Ursachen betrieblicher Beschäftigungsdauern: Befunde anhand der ersten Welle des SFB 580-B2-Betriebspanels. In: Nienhäuser, Werner (Hrsg.): Beschäftigungspolitik von Unternehmen : theoretische Erklärungsansätze und empirische Erkenntnisse. München (u.a.): Hampp, S. 39-74.
- Weber, Wolfgang G.**, 1999: Organisationale Demokratie - Anregungen für innovative Arbeitsformen jenseits bloßer Partizipation? In: Zeitschrift für Arbeitswissenschaften 53 (25 NF), S. 270-281. [Volltext](#)
- Wiberg, Carin**, 2002: Pacts for employment and competitiveness: Telia. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. [Abstract](#)
- Wilthagen, Ton**, 1998: Flexicurity: a new paradigm for labour market policy reform? Berlin. [Volltext](#)
- Wirth, Carsten**, 2008: Profiling und Beschäftigungssicherung im internen Arbeitsmarkt: eine explorative Studie. In: Bohrke-Petrovic, S. / Thoma, C. (Hrsg.): Handbuch Profiling: Konzepte, Praktiken und internationale Erfahrungen. München 2008 (im Erscheinen).
- Wissenschaftliche Kommission Niedersachsen**, 2004: Forschungsevaluation an niedersächsischen Hochschulen und Forschungseinrichtungen. Medizin. Ergebnisse und Empfehlungen. Hannover. [Volltext](#)
- Wörz, Markus / Busse, Reinhard**, 2004: Krankenhausmanagement. In: Schreyögg, Georg / Werder, Axel von (Hrsg.): Handwörterbuch der Unternehmensführung und Organisation. 4., völlig neu bearb. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel. Enzyklopädie der Betriebswirtschaftslehre ; 2, S. 897-706.